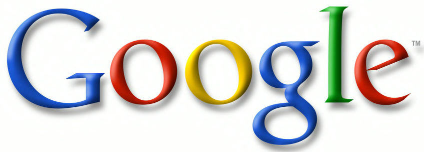


This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

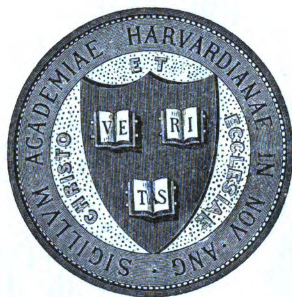
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at http://books.google.com/



FOR
A8133



HARVARD LAW LIBRARY

Received JUN 27 1927

Digitized by Google

ITALY

Digitized by Google

Digitized by Google

LA
RIFORMA GIUDIZIARIA

IN RELAZIONE

AI PROGETTI DEL MINISTRO ZANARDELLI

Per modificazioni alla circoscrizione, e per l'ammissione e promozioni della magistratura

RIFLESSIONI E VOTI

DELL' AVVOCATO

VINCENZO ASCHETTINO

Presidente di Corte di Assise in Napoli

SECONDA EDIZIONE
RIVEDUTA ED ACCRESCIUTA DALL' AUTORE

NAPOLI
STABILIMENTO TIPOGRAFICO GIÀ DEL VAGLIO
Piazza Cavour, 13

1889

Digitized by Google

For TX
A 8133

PROPRIETÀ LETTERARIA

JUN 27 1927

Digitized by Google

PREFAZIONE ALLA SECONDA EDIZIONE

Nel pubblicare, pochi anni or sono, talune *riflessioni e voti sulla riforma giudiziaria*, noi accennammo alle gravi difficoltà che essa presenta, avvegnachè non solamente quistioni di bilancio e d'inamovibilità, ma problemi d'ordine vario e complesso si riattaccano alla sua soluzione, e primissimo, fra tutti, quello della costituzione organica del Corpo giudiziario, dalla cui soluzione dipende l'altro sulla portata delle garentie cui ha diritto.

E soggiungemmo, che era mestieri rendersi conto della vastità del tema e delle difficoltà inerenti per non trovare inesplicabile come l'Italia, che con felice ardimento aveva affrontati e risoluti problemi ardui e complicati, si fosse arrestata soltanto di fronte alla riforma giudiziaria, che pur è la più vitale ed urgente, non ostante che intorno ad essa si fossero da gran tempo travagliate le più elette intelligenze.

Ma, pur tenendo conto della imponenza delle difficoltà, noi additammo al potere esecutivo ed al legislativo la urgenza della riforma resa manifesta da numerose pubblicazioni e dai continui eccitamenti e frequenti mozioni fatte dal Parlamento agli uomini eminenti che tennero i sigilli dello Stato, tutti desiderosi, è giustizia costatarlo, di tradurla in atto, tutti compenetrati della necessità di rialzare il prestigio del magistrato e di migliorarne le condizioni morali ed economiche.

Digitized by Google

E dobbiamo credere che sospinto da tali manifestazioni il guardasigilli on. Zanardelli siasi avvisato di proporre nel bilancio di grazia e giustizia del caduto anno l' aumento del sessennio pe' componenti l'ordine giudiziario. E la commissione parlamentare prima, e più tardi la Camera elettiva, facendo plauso alla proposta, approvavano il designato miglioramento. E fu così grande il favore incontrato da far dire al Ministro ch' egli era lieto di qualche obbiezione mossagli, in quanto che gli avea dato agio di riscuotere un coro di approvazioni da tutti i banchi della Camera. Ed il potere giudiziario dev'essere grato di cotesta sollecitudine.

Tuttavia, era manifesta l'insufficienza del designato temperamento; e lo stesso on. Cuccia, caldo propugnatore del sessennio, riconosceva che il modo più razionale e sicuro per ottenere un radicale miglioramento sarebbe stato l'aumento degli stipendi, al quale va connessa la riforma degli organici.

Ed anche la Commissione del bilancio, nell'atto che accettava il sessennio, invitava il Governo a fare un altro tentativo per divenire alla riforma giudiziaria col seguente ordine del giorno:

« La Camera invita il Governo a presentare un dise-
« gno di legge che gli dia facoltà di sopprimere quelle
« sedi di Pretura e di Tribunale civile e correziona-
« le, che, per l' esperienza dell' ultimo decennio, ri-
« sultarono superflue al regolare andamento del pubbli-
« co servizio, fissando i criterî, i termini e le cautele
« necessarie per l'esercizio di tali facoltà » (1).

E tale ordine del giorno, non solo non incontrò alcuna opposizione per parte della Camera, ma fu accettato pie-

---

(1) Atti della Camera. Tornata del 24 maggio 1888.

Digitized by Google

namente dal Guardasigilli, il quale dichiarò formalmente di avere a cuore la riforma giudiziaria nel suo complesso (1), e che era già suo proposito di addivenire alla proposta riduzione, promettendo di presentare un analogo disegno di legge nella prossima sessione.

E in conformità di tali dichiarazioni e al voto espresso dalla Camera egli presentava nell'inizio della sessione un progetto per modificazioni alla circoscrizione giudiziaria e pel miglioramento degli stipendi della magistratura, e poscia un altro per regolare l'ingresso e il governo della carriera giudiziaria. Ed essendo nota la tenacità de' propositi e la grande operosità dell'on. Zanardelli, che in tempo relativamente breve ha raggiunta la pubblicazione del Codice commerciale, la unificazione legislativa del Codice penale, l'abolizione de' Tribunali di commercio e l'unicità della Cassazione in materia penale, non vi è luogo a dubitare che egli fallisca la meta.

Importa quindi rendersi conto della portata e de' criterî su' quali dovrà adagiarsi la riforma, la quale, perchè possa essere in armonia con la coscienza giuridica del paese, deve, al dir del Senatore Calenda, impernarsi sovra tre salde basi, l'indipendenza piena de' giudici, l'elevatezza delle loro qualità intellettuali e morali e il miglioramento delle loro condizioni economiche in relazione a ciò che si pratica presso altre nazioni civili (2).

Ed è per siffatto motivo che noi, facendo a fidanza con la fermezza del governo e col buon volere de' due rami del Parlamento, ci siamo indotti a consentire la nuova pubblicazione di quel nostro lavoro confrontandolo co' recenti disegni di legge; e solo quì ci limite-

---

(1) Ivi. Tornata del Senato del 13 marzo 1888.
(2) Ivi. Tornata del Senato del 12 marzo 1888.

Digitized by Google

remo ad additare i motivi pe' quali la necessità della riforma siasi resa, in pratica, più urgente.

Ed anzi tutto van rilevate le considerazioni del Guardasigilli in ordine alla importanza del potere giudiziario ne' governi rappresentativi.

« L'importanza della magistratura, grande in ogni tempo e presso ogni popolo, è venuta e viene sempre crescendo, di pari passo con l'incremento della civiltà e degli ordini liberi. Da un lato lo incremento della pubblica ricchezza, le applicazioni incessanti della scienza ai bisogni della convivenza sociale, il moltiplicarsi delle comunicazioni e degli scambi, creano ogni giorno nuovi rapporti morali ed economici, aumentano le occasioni di urti e di attriti: donde l'intervento sempre più frequente di quel potere tutelare dei diritti e degli interessi di ciascuno che è l'Autorità giudiziaria. D'altro canto il progressivo svolgimento delle istituzioni democratiche negli Stati governati a reggimento popolare contribuisce pur esso ad inalzare l' importanza morale e politica delle funzioni della magistratura; poichè, maggiori sono le franchigie onde godono i cittadini, più ampio il campo nel quale possono a loro posta esercitare la propria attività, e più sicuro ed inviolato dev'essere mantenuto l' impero della legge, affinchè la libertà degli uni non trascenda in offesa di quella degli altri.

« Anche per quanto concerne i rapporti che intercedono fra lo Stato e i singoli cittadini, nei Governi rappresentativi e liberi, il potere giudiziario ha una missione eminentemente delicata e civile, esercitando una funzione moderatrice degli altri poteri, sicchè ciascuno resti e si svolga nei limiti assegnati alla sua azione. Di ciò è documento l'altezza in cui è collocata la magistratura nei paesi dove è più largo e costante l'uso delle pubbliche libertà » (1).

Ma un fatto degno di nota, che non può sfuggire all' attenzione de' pensatori e delle classi dirigenti, si è la spiccata tendenza, nel movimento del pensiero giuridico italiano, ad allargare la sfera delle attribuzioni demandate al potere giudiziario.

E questa tendenza, a prescindere dall'abolizione del contenzioso amministrativo e dalla rivendicazione, al

---

(1) Progetto n.º 95. Modificazioni alla circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura presentato alla Camera nella tornata del 6 maggio 1889. Relazione pag. 2.

Digitized by Google

potere giudiziario, delle decisioni su'conflitti di attribuizioni sanzionate, rispettivamente, con le leggi 20 Marzo 1865 e 31 marzo 1877, è fatta palese da tre fatti di ordine diverso, ma tutti di data più recente: il deferimento al potere ordinario di tutti i giudizi commerciali proclamato colla legge abolitiva de'Tribunali di commercio del 25 Gennaio 1888, la trasformazione dell' istituto dell' ammonizione sanzionato colla legge di pubblica sicurezza approvata con decreto del 23 Dicembre 1888, mercè cui si circonda di cautele tutte affidate al magistrato, e l'introduzione dell'elemento giudiziario nella composizione dei seggi elettorali politici ed amministrativi decretata con le leggi del 22 Gennaio 1882 e del 30 Dicembre 1888 a fin di assicurare la sincerità della votazione.

Noi non vogliamo discutere la opportunità delle due ultime riforme, avvegnachè nostro costante convincimento è sempre quello della necessità, così della indipendenza reciproca de'pubblici poteri, come della loro completa separazione, fino al punto da far voti per la incompatibilità fra la qualità di magistrato e qualsiasi funzione elettiva, sovratutto in vista de' pericoli che sovrastano al potere giudiziario per la possibilità di esser trascinato, involontariamente, nella lotta ardente dei partiti.

Ma chi volesse indagare la ragione di cotesta tendenza, non troverebbe difficoltà a convincersi che essa trova il suo fondamento nella certezza di poter assicurare, mercè l' intervento del potere giudiziario, quelle garentie e que'freni che sarebbe vano concretare con un meccanismo diverso. Essa riposa, a tutto dire, sulla maggiore fiducia che ispira il magistrato, e questa, alla sua volta, si adagia sulla mancanza di ogni colore politico nella patria magistratura e sulla sua completa astensione dal movimento politico. Ma quando sarà il momento

Digitized by Google

di attuare le riforme sanzionate e specialmente quella di recente introdotta nella legge comunale e provinciale che affida alla magistratura anche la presidenza degli uffici definitivi (art. 21), chi non vede che quella fiducia può essere scossa appunto per la difficoltà di rimanere estranea alle esigenze de' partiti ?

Ed allora ci sia lecito dimandare: nelle attuali condizioni può la magistratura ritenersi così alto locata da affrontare impunemente il pericolo , che le sovrasta , senza tema di attacchi e senza essere, inconsciamente, travolta dalla lotta partigiana? Sono i suoi ordinamenti così solidamente costituiti da resistere ed infrenare le esigenze degli altri poteri e le influenze che è chiamata a moderare ? Chi non sente la facilità della discussione che spesso si può impegnare su qualche figura incontestata di magistrato per opera dei partiti politici o amministrativi, al solito, così poco ragionanti, mentre basta la semplice discussione per tornar lesiva alla sua dignità ?

Nè giova obbiettare, che è nell'indole del potere giudiziario di esser custode de'diritti civili e politici e de'limiti fra i diversi poteri, e quindi, come osserva Hello, giudice necessario de'loro eccessi e de'loro confini; avvegnachè altra è la situazione del magistrato che, adito nelle forme di legge, dà il suo responso nel caso singolo sottoposto al suo esame, altra è la condizione del magistrato che deve presiedere un seggio elettorale definitivo , o provvedere *ex informata conscientia* sulle denunzie di ammonizione, e via di seguito.

E se finora fu riconosciuto che « la magistratura « italiana, straniera alle passioni ed a' partiti politi- « ci, non à confuso mai la politica colla giustizia » e che « devota solamente al dovere si è tenuta gene- « ralmente imparziale con tutti , partigiana con nes-

Digitized by Google

« suno » (1) si dubita, con ragione, che questa felice condizione di cose potesse rimanere inalterata.

E ci son ricorse alla mente le parole incisive del Senatore Mirabelli, il quale, difendendo il principio d'inamovibilità *ratione loci*, scriveva.

« È contro il potere esecutivo, è contro i giorna-
« li che lo difendono, è contro le assemblee politiche
« ed amministrative e le mutevoli opinioni popolari che
« si è voluto assicurare la indipendenza della magi-
« stratura. . . . . » (2).

Ma quanto maggiori non saranno i pericoli nella nuova posizione fatta al magistrato in virtù delle due riforme anzi cennate. E se è vero che la tutela deve aumentare in ragion diretta delle difficoltà da superare, quanto non sarebbe stato più intenso il desiderio dell'esimio magistrato, di circondare di garentie la patria magistratura, se l'aureo suo libro fosse venuto fuora in un tempo in cui ai pericoli sovra menzionati si aggiungeva l'altro, ben più grave, di vederla trascinata nella lotta ardente dei partiti con tutte le possibilità di discussioni, d'insinuazioni e peggio?

Nè cotesta possibilità può ritenersi come una esagerazione, dal momento che lo stesso ufficio centrale del Senato ebbe a preoccuparsene, temendo di esporre la magistratura al cimento di perdere la serenità indispensabile all'adempimento del suo ufficio col metterla al rischio di parteggiare, sebbene fosse prevalsa la idea di frenare gli abusi in fatto di elezioni.

Ond'è che di fronte a cotesta possibilità ed in vista

---

(1) De Falco. Discorso inaugurale della Corte di Cassazione di Roma per l'anno 1884.

(2) L'inamovibilità della magistratura del Regno d'Italia. Considerazioni. Cap. VIII. pag. 46.

Digitized by Google

delle slargate attribuzioni del potere giudiziario, che sono il naturale portato dell'abolizione de' Tribunali di commercio e delle riforme sovra cennate, riesce anche più sentita la necessità di por mano all'ordinamento giudiziario. E se è vero quel che rilevò l'on. Zanardelli alla Camera a proposito dell'unicità della Cassazione penale « essere di elementare evidenza che per « ottenere che un corpo possa resistere, bisogna fortificarlo » (1), noi chiuderemo questa prima parte della nostra prefazione colle parole stesse dell'eminente giurista: circondate la magistratura di più serie garentíe, rincalzate il suo prestigio di fronte al Paese, ed essa sarà resa più forte ed autorevole, più atta, quindi, a resistere alle temute influenze e pressioni.

E quì l'ordine delle idee ci porta a far cenno di quest'altra riforma attuata mercè la recente legge del 6 Dicembre 1888 pel deferimento alla Cassazione di Roma degli affari penali di tutto il regno.

Nello svolgimento della discussione avvenuta nei due rami del Parlamento spesso si fece strada il concetto di una riforma generale che si estendesse a tutto l'ordinamento giudiziario; e per dichiarazione formale del relatore on. Righi, la quale trovò riscontro in un ordine del giorno presentato dall'on. Marcora, tutte le gravi quistioni attinenti alle riforme dell'ordinamento giudiziario rimasero impregiudicate (2). Anzi quel progetto fu ritenuto come un avviamento alla riforma giudiziaria; e lo stesso Ministro Zanardelli dichiarò, che nel suo concetto quel disegno di legge era un altro passo sul piano delle riforme (3).

(1) Tornata della Camera del 30 Novembre 1888.
(2) Tornata della Camera del 1° Dicembre 1888.
(3) Tornata del Senato del 13 Marzo 1888.

Digitized by Google

Il fatto, però, che torna anche più evidente e che rende più urgente la riforma, si è il bisogno del definitivo ordinamento del supremo Magistrato in materia civile rimasto in sospeso, anche perchè alla sua unificazione si connette la grave quistione della Cassazione e della terza istanza. Certo è , frattanto , che fin quando vivranno nelle sedi attuali le quattro sezioni civili delle Cassazioni di Napoli, Torino, Palermo e Firenze, seguiterà ad aver vigore l'istituto della Cassazione in materia civile, mentre lo stesso istituto funzionerà, con giurisdizione concentrata, in Roma in materia penale. Ma siccome la sussistenza di cotesti importanti centri giudiziari incontra ostacolo nel concetto dell'unicità della Cassazione, ed anche perchè in forza dell' art. 8 la Corte regolatrice di Roma trovasi già investita della cognizione de' ricorsi, a sezioni unite, in materia civile e commerciale, così, o bisognerà concentrare in Roma anche le sezioni civili delle attuali Corti di cassazione, ovvero trasformarle in altrettanti magistrati di terza istanza.

Quindi è, che il bisogno del definitivo ordinamento della magistratura suprema , rimasto parzialmente in sospeso, porta seco la necessità di provvedere anche al riordinamento delle magistrature inferiori; e quindi la riforma giudiziaria con tutte le cautele e le garentíe, di cui deve il magistrato essere circondato , in basso come in alto della scala giudiziaria , s'impone ancora di più in vista dello assetto definitivo del supremo Collegio.

Ma se col deferimento alla Cassazione di Roma degli affari penali di tutto il regno si è provveduto all' ordinamento del supremo Magistrato in materia penale, non bisogna trasandare la necessità di provvedere

Digitized by Google

alle giurisdizioni inferiori in materia penale in relazione alle radicali innovazioni accolte nel nuovo Codice penale già votato dal Parlamento e pubblicato con decreto del 22 Novembre 1888, al quale la Commissione di coordinamento, nominata con decreto del 13 Dicembre ultimo, non potrà apportare modifiche così estese da alterare l' economia generale della legge.

Ora basta svolgere le prime pagine del nuovo Codice penale per convincersi che, abolita la tripartizione del reato derivata dalla quantità e qualità della pena, e sostituita la bipartizione del reato medesimo in delitti e contravvenzioni desunta dalla sua natura ontologica e dalla quantità politica imputabile, vengono meno gli attuali criterî della competenza fondati sulla distinzione dei reati in crimini, delitti e contravvenzioni. Necessità, quindi, di adottare nuove norme nella determinazione degli ordini di giurisdizione, la cui competenza dev'essere organata in guisa da non rimanere più dubbio il magistrato cui spetterà la cognizione delle diverse figure di reato.

Noi, in verità, non sappiamo con precisione a quali principî sarà informato il riordinamento delle giuridizioni penali in relazione al nuovo Codice, nè se nella determinazione della competenza si seguirà il criterio quantitativo della pena o il qualitativo delle specie di reati, tanto più che ad esso si riattaccano le riforme processuali in materia penale. Ma, ove prevalesse il sistema di slargare la sfera della competenza dei Tribunali, tanto da estendersi a molti reati attualmente qualificati crimini e giudicati dalle Corti di assise, sarebbe d'uopo vagliare, secondo la specialità del fatto punibile, l'utilità pratica del giudice collegiale e del giudice singolo e rincalzare, in ogni caso, l' ordinamento de' Tribunali e delle Corti in modo da rispondere alla più larga competenza loro conferita, tenendo presente

Digitized by Google

il monito de'rimpianti Pisanelli e Mancini sul bisogno di riformare *radicalmente* la giustizia correzionale.

Chiuderemo questo rapido cenno rilevando che, a superare le difficoltà attinenti ad una razionale riforma, da molti si è rilevata la convenienza di procedere con riforme graduali e con disegni parziali, ad altri, invece, è sembrato più opportuno di eccitare il governo a divenire ad una riforma generale ispirata alle pubbliche esigenze ed ai veri bisogni della giustizia. E noi osserviamo che questa quistione, che diremo così pregiudiziale, non dovrebbe essere di ostacolo alla pronta attuazione della riforma, sia che questa vogliasi compendiare in un progetto generale, come proponeva l'on. Taiani, sia in progetti parziali, come par che intenda fare l'on. Zanardelli, avvegnachè il paese, che ne sente l'urgenza, tiene al fatto della riforma più che al sistema da adottare nel concretarla. Tuttavia non può disconoscersi che vi sono riforme che non possono affrontarsi senza determinare i criterî generali a' quali dovrà informarsi il nuovo ordinamento giudiziario. Se, per esempio, si ponesse il quesito delle circoscrizioni, del giudice singolo o collegiale, e del frazionamento della competenza, chi non vedrebbe che per lo stretto vincolo che passa fra le dette riforme, l'una non potrebbe scindersi dall'altra ? Laonde, si proceda pure con progetti staccati, ove l' indole della riforma il consenta , ma quando si verrà a discutere l'ordinamento del potere giudiziario, l'ingresso in carriera, le garentíe cui ha diritto, le circoscrizioni , le giurisdizioni e via dicendo, sarà difficile seguire il metodo delle parziali riforme, dovendo tutte essere coordinate al supremo intento di assicurare l'esatta amministrazione della giustizia.

Ed in tale criterio ci conforta l'autorevole parola del

Digitized by Google

Senatore Costa il quale, riferendosi agli studi fatti dall' ufficio centrale del Senato sul progetto Taiani ed a' diversi metodi escogitati per attuare la riforma, diceva: « Io ho bene, intorno a questo grave problema,
« la mia idea; io penso che sia opportuno sgombrare
« più che sia possibile la via alla riforma, risolvendo
« con leggi speciali tutte le quistioni che si prestano...
« ad una soluzione separata, ma che verrà pure il
« giorno in cui, se pur si vorrà fare qualche cosa di
« veramente utile, si dovrà affrontare il problema e
« tentare di risolverlo con un' unica legge, essendo
« illusione il credere che un organico così vasto, così
« delicato, quale è quello della magistratura, possa
« essere efficacemente riformato con dei ritocchi che
« possono palliarne i difetti, non ripararvi (1). »

Di tal che riesce evidente la necessità indeclinabile di affrontare le difficoltà che taluno si esagera fino al punto da crederle insuperabili. E noi, che pur ci rendiamo esatto conto di tali difficoltà, tanto da spiegare e giustificare i ritardi frapposti ad una riforma razionale degli ordinamenti della giustizia, noi affermiamo, con piena convinzione, che queste difficoltà non possono apparire insuperabili ad un uomo della tempra dell' on. Zanardelli, del quale si può ben dire che *volere* e *potere*, sol che egli abbia presente il monito di Roberto Peel, che nelle grandi quistioni di ordine generale bisogna che l'uomo di governo elevi lo sguardo al di sopra delle teste de' deputati e guardi in faccia il Paese.

Napoli, Maggio 1889.

V. Aschettino

(1) Tornata del Senato del 18 Marzo 1888.

Digitized by Google

CENNI PRELIMINARI

Sommario. — 1. Necessità della riforma — 2. Rilievi sulle condizioni della magistratura — 3. Preoccupazioni pel pericolo di decadimento — 4. Tentativi per scongiurarlo rimasti inattuati — 5. Apprezzamenti del Parlamento sui vizi dell' ordinamento giudiziario in vigore — 6. Criteri fondamentali del lavoro.

1. Una determinazione ministeriale del 12 Novembre 1883 riferita nel bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia istituiva, sotto la presidenza del Guardasigilli On. Savelli, ed in sua vece dell' On. Taiani, una commissione, alla quale conferivasi il mandato di studiare e presentare un progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario facendo tesoro de' molti materiali già raccolti (1).

La necessità di tale riforma veniva additata dal medesimo Guardasigilli, il quale nel rivolgersi ai membri prescelti si eprimeva così:

« Il bisogno di riordinare l' amministrazione della giustizia sen-
« tito già da lunghi anni, proclamato moltissime volte in Parla-
« mento, reclamato dalla pubblica opinione, annunciato nel di-
« scorso della Corona, è oramai divenuto così incalzante che non
« si potrebbe senza grave colpa e massimo danno differirne la
« soddisfazione ».

E non dissimulandosi le difficoltà che la pratica attuazione del suo disegno avrebbe incontrato soggiungeva:

« Ma il nodo è così complicato e difficile, che a prepararne la

(1) Bullettino ufficiale del ministero di G. e G. del 28 Novembre 1883 n. 48, anno IV.

Digitized by Google

« soluzione è indispensabile il concorso di persone sapienti ed « autorevoli, le quali non pure vi rechino la grande efficacia dei « loro lumi e della propria esperienza, ma penetrati dell' altissimo « compito, sappiano e vogliano rimuovere gli ostacoli, che hanno « finora paralizzato i più egregi sforzi e le migliori intenzioni ».

Codesta commissione, non ostante la crisi sopravvenuta, conservò ed espletò l' autorevole mandato concretando i suoi criteri in una splendida relazione svolta dall'On. Righi, il quale, come relatore d'una precedente Commissione istituita dall' On. Taiani, ebbe già a riferire su d' un vasto disegno di riorganizzazione giudiziaria elaborato allorchè quest'ultimo tenne i sigilli dello Stato, e che fu dato alle stampe e trasmesso per parere a' Capi delle autorità giudiziarie e de' Consigli d' Ordine e di Disciplina, sebbene avendo lasciato la direzione del Ministero di G. e G. non giungesse in tempo per presentarlo alla Camera elettiva.

Dal confronto delle due relazioni si fa manifesto, che a siffatto progetto, anche perchè più radicale e comprensivo, come s' ispirarono gli studi del compianto Varè e dell' On. Villa, giusta le dichiarazioni fatte nel Parlamento (1) e ripetute dalla stampa, si informarono del pari le lucubrazioni della recente commissione, tanto che molti concetti in esso accolti furono trasfusi nella riforma proposta dalla commissione.

Di quì l'opportunità di rendersi conto de' criteri informatori di tale progetto ponendolo a riscontro co' precedenti e con quello della commissione ministeriale per la riforma giudiziaria.

E tale esame invocato dallo stesso suo autore (2) noi ci proponiamo di fare con piena libertà di apprezzamento, ma pure prescindendo da ogni esagerazione che potrebbe per avventura far deviare la discussione da quel ambiente sereno, in cui deve per necessità rimanere, allorchè trattasi di una quistione così vitale, qual' è quella del migliore ordinamento giudiziario, il quale nella sua importanza morale vale quanto l' ordinamento politico ed economico.

E nell' imprendere codesto esame ne conforta il pensiero, che, se vi è discordanza in ordine al modo ed alla portata delle riforme adatte a mettere il poter giudiziario in grado di adempiere la sua delicata e nobilissima missione, non vi è punto discordanza

(1) Tornata della Camera del 20 novembre 1880.

(2) Lettera di trasmissione del progetto datata Roma 11 Luglio 1879.

Digitized by Google

sulla necessità delle medesime; ditalchè, non solamente nella stampa di ogni colore e gradazione, ma altresì nella Camera elettiva e nella vitalizia sursero eminenti personaggi ad invocare ed additare la necessità di temperamenti adatti a costituire la magistratura sovra una base più solida ed elevata: laonde può ben affermarsi che la urgenza di tale riforma sia oramai passata nel demanio della pubblica coscienza. Che anzi ogni qualvolta la magistratura fu fatta segno ad appunti più o meno benevoli, più o meno esagerati secondo il punto di luce, in che si collocarono coloro che giudicarono dell' opera sua, non mancarono le proteste di uomini illuminati e competenti che ne vennero rilevando la fallacie o l'esagerazione.

2. Ma erano giustificati siffatti appunti? E se lo erano anche in parte potevano addebitarsi agli uomini, o erano il portato naturale d'un erroneo sistema? E anche a volerli ritenere in parte fondati, poteva e può argomentarsi a decadenza del potere giudiziario?

Se volgiamo lo sguardo alle discussioni svoltesi in amendue i rami del parlamento, ogni qualvolta si presero in esame le condizioni morali e materiali della magistratura, possiamo agevolmente convincerci, che ammesso pure che per deficienza di carattere o di capacità taluno non sia all' altezza della sua missione, è tuttavia nei stretti termini di giustizia riconoscere, che essa nella sua grande maggioranza sa intendere e compiere l'alto sacerdozio confidatole, essendosi in più rincontri rilevato che dessa non è impari all' altezza della sua santa missione (1), che essa si mantiene modello d' indipendenza, di virtù e di onestà (2), che la sua grande maggioranza è esemplare sotto tutti i rapporti (3), che essa non risparmia sacrifizi pur di adempiere animosamente al suo dovere (4), che essa non si lascia imporre e piega riverente la fronte soltanto al nome santo della legge (5), che essa è onesta ed indipendente assai più di quello, che le condizioni, in cui è costituita, lo permettano (6), che molti magistrati son delle vere illustrazioni per intelletto, dottrina e santa integrità di coscienza (7), che dessa nel suo com-

(1) Tornata della Camera del 26 Novembre 1875.
(2) Tornate della Camera del 18 Aprile 1877 e 9 Dicembre 1879.
(3) Tornata del Senato del 20 Maggio 1879.
(4) Tornate della Camera degli 8 Maggio ed 11 Giugno 1878.
(5) Tornata del Senato del 25 Gennaio 1873.
(6) Tornate della Camera del 19 Aprile 1877 e 3 Giugno 1885.
(7) Relazione alligata al progetto Taiani. Relatore On. Righi, pag. 234.

Digitized by Google

plesso è integra e degna (1), e che dà quotidiane prove di eroismo (2), e ciò perchè il sentimento del dovere è profondo in tutti gli animi de'magistrati italiani (3), e che essa « merita essere ono-
« rata come uno de'primi Corpi giudiziari moderni per le qualità
« sopratutto e per il prestigio dell' indipendenza che talora spin-
« ge sino alla fierezza; e se ne hanno prove in tanti giudizi in cui
« sono implicati gravi interessi del Governo » (4).

E l'On. De Falco già due volte Guardasigilli ebbe così ad esprimere al Senato i suoi apprezzamenti sulla magistratura italiana:

« Nella magistratura, come in tutti i grandi Corpi, vi possono
« bene essere individui, che non rispondono all' altezza del loro
« mandato, che male adempiono al loro ufficio, ma sono *eccezioni*
« non *regola*. Guai se fosse regola! Allora non rimarrebbe che
« sciogliere l'ordine intero per ricostituirlo: sarebbe il solo par-
« tito possibile. Ma, lo ripeto, queste poche, e sien pure parecchie
« deviazioni, sono eccezioni non regola. La regola sta nella ge-
« neralità e nell'insieme dell'ordine e del Corpo.

« E quando si tratta dell' ordine e del Corpo della magistra-
« tura italiana (io ne ho non pure la fede, ma il convincimento
« profondo) si può ben affermare che essa figurerà nella storia
« del nostro risorgimento degna di plauso e di lode. Meno nu-
« merosa e meno compensata dalla magistratura francese essa
« compie ogni anno un lavoro doppio di questa; le statistiche lo
« provano con la più irrecusabile delle prove, quella delle cifre.

« Scarsamente retribuita, sovratutto ne'primi gradi dell'ordine
« giudiziario, essa è modello di onestà e disinteresse: giudica di
« milioni e muore povera. Uscendo da una profonda rivoluzione,
« che di sette o otto stati à fatto uno stato unico, vivendo fra
« gli interessi spostati, partiti discordi, passioni audaci, essa à
« senza ira nè parte fatto sempre e costantemente il suo do-
« vere » (5).

3. Tuttavolta si parla di decadimento (6) e si deplora che gli ordini giudiziali sieno *guasti* e *fiacchi* (7), ed a *condizioni depresse*

(1) Tornata della Camera del 21 Febbraio 1883.

(2) Tornate della Camera del 18 Gennajo 1879 — e 17 Febbraio 1883.

(3) Tornata della Camera del 21 Febbraio 1883.

(4) Tornata della Camera del 16 Giugno 1884.

(5) Tornata del Senato del 21 Maggio 1879.

(6) Relazione della Commissione istituita per l'esame del progetto Taiani pag. 235.

(7) Progetto n. 123—Garentie alla magistratura—presentato dall'On. Mancini alla Camera nella tornata del 13 Giugno 1877.

Digitized by Google

altri accennava (1) ed il lento ma progressivo ed incontestato deperimento della competenza tecnica e scientifica dei magistrati si metteva in rilievo dalla commissione giudiziaria (2).

Ora che cosa vi ha di vero in questi gravi e sconfortanti rilievi? D' onde si genera il timore, che gli sforzi della gran maggioranza dei sacerdoti di Temi non giungano ad assicurare al paese una giustizia ferma, energica, illuminata?

E qui è d' uopo anzitutto rilevare, che gli istituti giudiziari non possono non risentire le conseguenze d' una tal quale depressione del principio di autorità avvertito in Italia e fuori (3) e che dipende dal modo inesatto d' intendere la partecipazione dei cittadini all' indirizzo del governo della cosa pubblica mercè il sistema elettivo, che pur è uno dei cardini della moderna civiltà, e per cui ponendosi spesso in discussione il meccanismo dei pubblici poteri si riesce, talvolta, al risultato negativo di non avere un' idea abbastanza elevata degli organi destinati ad incarnare la tutela sociale. Di siffatta condizione non sempre si resero conto coloro i quali parlarono dei mali, onde il corpo giudiziario è travagliato, e che talora furono esagerati col lodevole intendimento di farli scomparire; e così per necessaria conseguenza nocquero al prestigio del medesimo, meno gli attacchi dei suoi censori, quanto gli appunti di coloro che mettevano in rilievo il suo stato disagiato a fin di vederne migliorate, con riforme più o meno larghe, le condizioni morali e materiali. E ciò sovratutto pel sistema erroneo di voler argomentare dal particolare al generale, e fondandosi le censure sovra fatti isolati, che poi si sono generalizzati, spesso tutto il corpo è stato fatto segno ad accuse vaghe, generiche inconsiderate; e così si è verificato lo sconcio lamentato dal D'Aguesseau per la magistratura dei suoi tempi, che è bastato il sospetto lanciato contro qualche magistrato per riflettere una luce sinistra su quelli che lo circondano (4).

E da queste censure talora non giustificate, tal'altra esagerate non poteva non derivare la funesta conseguenza di vedere scossa la fede negli ordinamenti della giustizia e menomato il prestigio del potere giudiziario (5), tanto che gli stessi propugnatori della

(1) Discorso dell'On. Conforti.—Tornata della Camera degli 11 Giugno 1878.
(2) Relazione della Commissione giudiziaria p. 22.
(3) Tornata della Camera del 17 Giugno 1884.
(4) Tornata della Camera del 21 Febbraio 1883.
(5) Tornate della Camera del 10 Giugno 1878 — 10 Dicembre 1879 e 17 Febbraio 1883.

Digitized by Google

riforma dovettero riconoscere, che troppo si era demolito, che troppo si era esagerato (1) e che il magistrato, obbligato a vedere così di frequente trascinata la sua toga in mezzo all' arena parlamentare, non poteva non assistere con dolore a quest'opera di demolizione cui è fatto segno l' ordine nobilissimo al quale appartiene (2).

Ma, pur ammettendo codesta esagerazione, a noi pare che sarebbe opera civilmente peccaminosa il disconoscere la condizione anormale in cui versa il potere giudiziario, e che è resa manifesta da tre fatti innegabili, cioè la fuga dei migliori elementi, la posizione disagiata ed incerta di una gran parte di quelli che restano, il malcontento ed il discredito che ne sono il necessario portato.

Infatti fu rilevato che « la carriera della magistratura vada di-
« ventando la carriera dei giovani fiacchi e non abbastanza forti
« da poter aspirare a maggiori utilità economiche » (3) e ciò perchè « l' uomo che ha coscienza del proprio valore si ritrae sde-
« gnoso dalla stentata, faticosa e mal retribuita carriera della ma-
« gistratura preferendo il libero campo del Foro » (4).

Altri à lamentato « la grande difficoltà che oramai s' incontra
« di trovare persone che si adattino ad accettare funzioni giudi-
« ziarie » (5) e che essendosi « costretti ad accettare senza molto
« pretendere, il foro, cui corre il meglio, finirà per non trovare
« parità di dottrina e di considerazione nella magistratura (6). E la commissione per la riforma giudiziaria compendiando la vera situazione aggiunge essere un « notorio come da parecchi anni
« agli esami che aprono l' adito alla carriera giudiziaria, non si
« presentino nella loro gran maggioranza, che giovani di assai
« poco valore . . . . e che le commissioni esaminatrici,
« pur rallentando fino allo estremo limite possibile la tensione
« delle proprie esigenze, siano state, ciò non pertanto, costrette a

(1) Stessa tornata del Dicembre 1879.

(2) Tornata della Camera degli 11 Giugno 1878.

(3) Tornata della Camera del 20 Gennaio 1875.

(4) Tornate del Senato del 22 e 27 Gennaio 1873 — della Camera 20 Novembre 1880 — e Relazione N. 150ᵛ pag. 2.—Simili rilievi ed in modo anche più accentuato furono ripetuti nella discussione del bilancio di G. e G. relativo agli anni 1887 e 1888. Tornate della Camera del 3 e 4 Maggio 1887 24 e 25 Maggio 1888.

(5) Tornata della Camera del 26 Novembre 1875.

(6) Relazione N. 100ª sul bilancio del Ministero di G. e G., presentata alla Camera nella tornata del 15 Novembre 1875 p. 2.

Digitized by Google

« respingere per incontestata insufficienza perfino i due terzi dei « giovani che si erano presentati ed avevano subito l' esame » (1).

Di quì il grido di allarme sollevato per l' avvenire della patria magistratura (2), di quì la preoccupazione che, al dire dell'On. Righi, tutti ci preme, e che « deriva dal pensare che cosa sa« rebbe della magistratura nostra, quando la falce inesorabile « del tempo abbia sottratti all'attività questi preziosi superstiti, « e fossimo costretti a riampiazzarli colli elementi, che nel per« sonale delle giurisdizioni inferiori ci vien fornito dall' attuale « livello del suo reclutamento » (3).

4. Onde è che ad ovviare a questo sconfortante stato di cose, ad attuar questa, che fu detta opera di riparazione alla giustizia ed alla società, non mancarono eccitamenti e promesse, gli ordini del giorno si avvicendarono co' progetti di riforma più o meno larghi, più o meno complessi; ma sia per la poca stabilità de'ministri al potere (4), sia per voler subordinare la riforma al concetto delle economie (5), nulla rilevando che il riordinamento dell'amministrazione della giustizia non deve infrangersi contro obbiezioni di finanza (6), e sia per la necessità di connetterla colla riforma della circoscrizione giudiziaria, cui nessuno à avuto il coraggio di affrontare per non destare clamori ed urtare suscettibilità più o meno spiccate (7), gli eccitamenti restarono ineffi-

---

(1) Relazione citata p. 29.

(2) Tornata della Camera del 18 Aprile 1877 — e Relazione alligata al progetto Taiani pag. 235—Lo stesso grido di allarme si è ripetnto nella dicussione del bilancio di G. e G. dell'anno 1888. Tornata della Camera del 24 Maggio detto.

(3) Ibidem p. 34.

(4) Dichiarazioai dell'On. Taiani - Tornata della Camera del 2 Giugno 1885.

(5) Tornate del Senato del 22, 27, 29 Gennajo 1873 — e della Camera 28 Gennajo e 26 Novembre 1875 — 19 Aprile 1877 — 17 Febbrajo 1883, e 2 Giugno 1884.

(6) Tornata del Senato 29 Gennajo 1873 — Tornate della Camera degli 8 Maggio, 10 Giugno 1878 e 2 Giugno 1885 — Relazione della Commissione per la riforma giudiziaria p. 59-61.—Giova per tanto ricordare che il Ministro Guardasigilli Siccardi nella tornata della Camera subalpina del 17 Aprile 1850, e non ostante le strettezze finanziarie in cui a quell'epoca versava il Piemonte, fece di fatto prevalere il principio, che le riforme degl' istituti giudiziari non dovessero ridursi a semplici quistioni di finanza sostenendo che nessuna economia fosse più funesto ai cittadini e allo stato stesso di quella che riflette la magistratura.

(7) Tornate della Camera del 20 Gennaio 1875 — 19 Aprile 1877 — 11 Giugno 1878 — 10 ed 11 Dicembre 1879—20 Novembre 1880 — 17 e 20 Febbrajo 1883 — 31 Maggio e 2ª tornata del 2 Giugno 1884, e 1º Giugno 1885.

Digitized by Google

caci, le promesse, non ostante il buon volere, rimasero inattuate, i progetti giacquero polverosi negli archivi del Ministero di G. e G. senza trarne altra conseguenza che il discredito maggiore cui à dato luogo il rilievo de' mali onde questo corpo eminente è travagliato.

Anzi, poichè alle urgenze dipendenti dall'esigenze del servizio bisognava, pur in qualche modo, sopperire, invece di rendere più elevata ed ambita la posizione fatta al potere giudiziario per avere agio di reclutare giovani gagliardi e poterlo più facilmente rinsanguare con elementi vigorosi della cattedra o della curia, non si è fatto che ribassarne il livello morale sia slargando e diminuendo, colla riforma attuata colla L. 23 Dicembre 1875, le condizioni richieste per lo ingresso in carriera, (1) sia spingendo all'estremo limite l'indulgenza delle commissioni esaminatrici e sia ricorrendo a qualche mediocrità, cui non arrise la carriera forense (2). E ciò senza punto preoccuparsi che il pretore o l'uditore di oggi sarà il giudice ed il presidente del domani; e nel difetto d'un criterio sicuro per vagliare il merito di ciascuno, non si è fatto, nè potea altrimenti avvenire, che dare una estensione troppo esagerata al principio di anzianità, che tutti oramai riconoscono essere quasi la negazione di ogni criterio, e che finisce per materializzare la condizione del magistrato facendo del tempo l'indice esclusivo della sua carriera.

Nè per altro mancarono i disinganni, imperocchè si aspettavano i pieni poteri per riformare le circoscrizioni, e di essi nòn si valse il potere esecutivo; si attendevano le economie nel bilancio di G. e G. e queste, ottenute in larga misura, furono improvvidamente cedute; si attendea una maggioranza forte, (3) e questa non si preoccupò gran fatto delle condizioni della magistratura; si aspettava la riforma degli organici, e da essa fu escluso, e

---

(1) Tornate del Senato del 20 e 24 Gennaio 1873 — Considerazioni di Mirabelli — L'inamovibilità della Magistratura nel Regno d'Italia Cap. X—Progetto n. 95 per modificazioni all' ordinamento giudiziario presentato dal Ministro Vigliani alla Camera nella tornata del 3 Marzo 1874 p. 2.

(2) Tornate della Camera de' 19 Novembre 1875 e 10 Dicembre 1879.

(3) Tornata della Camera del 20 Gennajo 1875—Relazione sul bilancio del Ministero di G. e G. presentata dall' On. Romei nella tornata della Camera del 10 Maggio 1884.—Anche di recente nella discussione del bilancio di G. e G. l'On. Zanardelli ebbe a rilevare, che questo bilancio sia il solo che non abbia mai presentato aumento di sorta—Tornata della Camera del 24 Maggio 1888.

Digitized by Google

crediamo opportunamente, il potere giudiziario; si aspettava l'allargamento del voto e lo scrutinio di lista a fin di trovare più docile il potere legislativo a votare la riduzione de'centri giudiziari, che furòn paragonati a delle sinecure ed alla giustizia fatta a pillole, e lo scrutinio di lista passò inosservato; si aspettava infine il pareggio del bilancio per quindi provvedere al miglioramento degli ordini giudiziali, e neppure questo fatto di tanta importanza nella vita economica del paese e ne'suoi rapporti colle altre nazioni à scosso gli altri poteri dello Stato. Che anzi mentre non vi è stato quasi ramo della pubblica amministrazione, in cui non siasi introdotta una riforma più o meno larga, mentre quasi non vi è riforma di ordine sociale o economico cui non siasi messo mano (1), solo la riforma, che pur si riconosce esser la più vitale ed urgente, è rimasta inattuata.

E frattanto avvenne che nel corpo giudiziario s' insinuò un malessere (2), che fu qualificato *stato patologico* (3), e dal quale era derivata una sfiducia della magistratura verso gli altri poteri dello stato ed una sfiducia delle popolazioni verso la magistratura (4); da quì quello stato di scetticismo che fu detto stato di abbandono e di abbattimento (5), e dal quale dipende la repugnanza ad entrar in una carriera che più non lusinga (6) e la tendenza in chi può far di meglio a disertarne le fila (7).

Pertanto pervenuti a questo punto sia lecito dimandare: può dirsi razionale e corretto un sistema che è valso a determinare questa sconfortante condizione di cose? E se essa non si è più aggravata, vuolsi ciò attribuire agli uomini od a'criteri informatori dell'ordinamento che governò finora le sorti del corpo giudi-

---

(1) Relazione sul bilancio del Ministero di G. G. per l'anno 1884 — Relazione della Commissione per la riforma giudiziaria p. 61 e seg.

(2) Tornate della Camera del 10 ed 11 Dicembre 1879 e 19 Novembre 1880 — Rilievi dell' ex Deputato Corleo. — Estratti dalla rassegna di Scienze sociali e politiche. Firenze Anno II fol. 16.

(3) Tornata della Camera del 9 Dicembre 1879.

(4) Tornate della Camera del 18 Aprile 1877 e 17 Febbrajo 1883 — 1 e 2 Giugno 1885.

(5) Tornate della Camera del 19 Novembre 1875—17 e 20 Febbraio 1883—17 Giugno 1884, e 24 Maggio 1888.

(6) Tornate del Senato del 21 Gennaio 1873.—Tornata della Camera del 2 Giugno 1885.

(7) Bonasi—La magistratura in Italia.—Bologna 1884—Cap. IV § 32 e segg.

Digitized by Google

ziario? E ci son ricorse al pensiero le gravi censure di due autorevoli senatori che in pieno Senato affermavano essere un miracolo se colle vigenti istituzioni non siansi verificati inconvenienti più funesti (1), e le altre non meno gravi profferite da un Guardasigilli, che se nelle condizioni, in cui è posto l'ordine giudiziario, non si manomette la giustizia, vuol dire che noi abbiamo magistrati eroi (2). Ond'è che fu assai grave il giudizio pronunziato su questo ordinamento dall'illustre Senatore Vacca, il quale venne rilevando che esso « non avea soddisfatto alle aspettazioni « della pubblica opinione, che la giustizia non fu vista per fermo « emergere nel suo modo di azione ordinata, efficace, tranquilla « e incolume dalla pericolosa influenza del parteggiare politico; « che egli era codesto il severo giudizio già ratificato dalla co- « scienza pubblica e dalla evidenza de' fatti. »

Nè meno severi furono i giudizi pronunziati nell' altro ramo del parlamento; imperocchè si è detto e ripetuto, che « il male « principale della magistratura noi dobbiamo ricercarlo ne'nostri « organici » (3); che sta ivi la causa *generatrice di tutti i mali*, perchè l'ordinamento giudiziario in vigore « non riassume, non « compendia tutte le condizioni necessarie per le quali rettamente « si possa fare l'amministrazione della giustizia » (4); che « il male « è nel sistema . . . . e che è necessità ap- « portarvi rimedio con la riforma di tutto l'ordinamento giudi- « ziario » (5); che l'attuale ordinamento fu da tutti « giudicato « insufficiente e difettoso, e che se non vien corretto non arrive- « rémo giammai ad aver quella retta e spedita amministrazione « della giustizia che è il primo e più imperioso bisogno d'un po- « polo civile e libero » (6), e che « al supremo intento della « unificazione politica, essenza della nostra vita nazionale, fu sa- « crificata la bontà de' nostri ordinamenti giudiziari. L'Italia in « fretta ed in furia, pur di assumere uniformità di organismo e « di cancellare le sue antiche e fatali divisioni, à indossato negli « ordini giudiziari la divisa francese . . . . . . Fu codesto un « concetto politico savio ed opportuno, ma un grave errore am-

(1) Tornate del Senato del 22 e 23 Gennajo 1873.
(2) Tornata della Camera del 18 Gennajo 1879.
(3) Tornata della Camera del 9 Dicembre 1879.
(4) Ibidem 10 Dicembre 1879.
(5) Tornata della Camera del 19 Febbrajo 1883.
(6) Tornata della Camera del 20 Novembre 1880.

Digitized by Google

« ministrativo » (1). Al che facendo eco il relatore del bilancio per l'anno 1883 rilevava. « Noi abbiamo un ordinamento giudi-« ziario straniero trasportato dal di fuori presso di noi, e spesso « male applicato. Io desidererei che invece di fare rappezzature « speciali, si possa finalmente compiere con grande ardimento « una riforma, la quale senza troncare le tradizioni nostre ed i « grandi interessi che vi si rannodano, inauguri un nuovo ordina-« mento meglio rispondente a' veri bisogni ed alle finalità del-« l'amministrazione della giustizia in un paese libero » (2).

Quindi è che noi, pur ammettendo che altre cause, direm così, transitorie concorsero a determinare questo anormale stato di cose, e che voglionsi ricercare nella mutata legislazione, nella difettosa circoscrizione, nella precipitanza con che si provvide all'attuazione de'nuovi ordinamenti giudiziali (3) e nel modo quasi tumultuario onde fu da principio reclutato il personale giudiziario, (4) ci crediamo autorizzati ad affermare, che il vizio radicale, la causa permanente sta nel sistema, il quale si è sperimentato insufficiente a circondare di opportune cautele l' ingresso ed il governo della carriera giudiziaria; e per lo quale fan difetto alla magistratura le garentie necessarie a collocarla in una posizione salda ed elevata in modo da renderla tranquilla colla sicurezza del presente e colla certezza dell'avvenire, da francarla da ogni timore o speranza nel progredire della sua carriera, e per non esser riconosciuta la sua perfetta autonomia di fronte agli altri poteri dello Stato, e in fine per non trovarsi circondata dalle condizioni di benessere e di prestigio quali dall' alta sua missione son reclamate.

L' è dunque una questione complessa, l' è un prisma che va guardato da tutti i lati, taluno de' quali non fu completamente esplorato, non ostante l' indiscutibile competenza e il grande studio degli uomini autorevoli che elaborarono i diversi progetti di riforma presentati al Parlamento nazionale, l' esame dei quali fa manifesto che ora fu tolta di mira la necessità d' un migliore trattamento, ora la estensione del concetto dell' inamovibilità, ora

---

(1) Tornata della Camera del 17 Febbraio 1883.

(2) Ibidem.

(3) Progetto n. 84 per autorizzazione a procedere ad una nuova circoscrizione giudiziaria presentato dal Ministro Vigliani alla Camera nella tornata degli 8 Febbraio 1875.

(4) Tornate della Camera del 19 Aprile 1877 — 11 Giugno 1878 — 18 Gennajo ed 11 Dicembre 1879 — 17 Febbraio 1883 — e 24 Marzo 1888.

Digitized by Google

la riduzione delle sedi giudiziarie, ora l'anomalia dipendente dalle categorie; e così facendo la questione si è, per dir così, rimpicciolita, imperocchè, se a scongiurare la temuta decadenza, se a rinvigorire gli ordinamenti giudiziali bastasse migliorare soltanto le condizioni materiali del magistrato, e dare più larga estensione al principio d' inamovibilità, si potrebbe rimanere paghi di aumentare di qualche milione il bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia, chiarire meglio il concetto dell' art. 199 della legge sull'ordinamento giudiziario, ridurre, ove occorra, il personale e le categorie per quindi riposar tranquilli sull' avvenire dei nostri istituti giudiziari.

E noi, pur riconoscendo l' urgente necessità di adottare talune delle riforme additate, abbiamo la ferma convinzione, che le questioni attinenti al migliore ordinamento della giustizia non sarebbero che in parte risolute. È imprescindibile quindi rendersi conto della vera portata degli sconci lamentati, e, ricercandone la origine ed il movente, devenire ad una accurata e pratica diagnosi, che con maggior cognizione di causa può farsi da coloro che furono in grado di vagliare più da vicino il modo onde si esplica in atto la funzione giudiziaria.

E nella convinzione che il potere esecutivo ed il legislativo, compenetrati dal pensiero che la giustizia sia il primo e più imperioso bisogno d'un popolo civile, vogliano avvisare in tempo ai rimedi e non procrastinar ulteriormente l' attuazione della riforma giudiziaria, ci avvisiamo di portar la nostra modesta pietra al grande edifizio; ed ultimo fra gregari di quest' ordine nobilissimo, senza la pretensione di dir cose nuove, ci proponiamo di sottoporre il risultato de' nostri studi a coloro, che saranno per porvi mano, convinti, come siamo, che ad ovviare a questa poco felice condizione di cose occorra, non solo migliorare le condizioni economiche della patria magistratura, ma rialzarne il prestigio moralmente e politicamente, senza di che, e lo diciamo col desiderio d' ingannarci, quella condizione di cose potrebbe aggravarsi, quel pericolo potrebbe tradursi in dolorosa realtà.

E poichè ad attuare l' invocata riforma è necessario il concorso simultaneo del potere legislativo e dell' esecutivo, sarà opportuno, a fin di determinarne la portata, di tener conto non solo dei criteri accolti ne' diversi progetti di riforma già elaborati, ma altresì de' bisogni manifestati e delle idee prevalse nel doppio ramo del parlamento, non potendo essa concretarsi senza una grande

Digitized by Google

virtù di temperanza per parte degli altri poteri autonomi dello stato e in base a considerazioni tecniche ed amministrative, le sole che debbono assumersi come criterio direttivo in un tema così vitale.

Pertanto, siccome è ovvio che in un sistema razionale di ordinamento giudiziale, pigliando le mosse dalla importanza della missione demandata al potere giudiziario e dalla necessità della sua autonomia ne' governi rappresentativi, bisogna determinare le forme adatte a rendere spedito e normale il corso de' giudizi, garentire con opportune cautele le condizioni morali e materiali del magistrato, concretare i temperamenti atti a mantenerne inalterata la disciplina ed il decoro ed assicurarne le relazioni cogli altri poteri autonomi, così noi ci avvisiamo di prospettar le nostre idee sotto i seguenti punti di vista.

Cap. I. Importanza della missione del potere giudiziario nei governi a forma rappresentativa.

Cap. II. Determinazione del posto che spetta al potere giudiziario nell' ordinamento dei poteri dello stato.

Cap. III. Necessità della indipendenza del potere giudiziario desunta dall' indole della sua funzione giudiziaria e politica.

Cap. IV. Riforme necessarie a garentire in atto l'autonomia del potere giudiziario.

Cap. V. Della nomina de' magistrati e del sistema da seguire nella scelta de' candidati a funzioni giudiziarie.

§ 1° Sistema e cautele da adottare per l' ingresso nella carriera giudiziaria.

§ 2° Modo come dovrebbe esser organata la giurisdizione.

Cap. VI. Necessità di migliorare le condizioni economiche della magistratura e temperamenti da adottare.

§ 1° Riforma delle circoscrizioni e riduzione del personale giudiziario.

§ 2° Riforme più salienti da introdurre ne' procedimenti in vigore.

Cap. VII. Modo come dovrebbe esser disciplinato il principio d' inamovibilità garentito dall' art. 69 dello statuto fondamentale del Regno e dell' art. 199 della Legge sull' ordinamento giudiziario.

Cap. VIII. Garentie necessarie a regolare il diritto alle promozioni.

Digitized by Google

Cap. IX. Temperamenti necessari a mantener inalterata la disciplina ed il decoro del potere giudiziario.

Cap. X. Temperamenti necessari ad assicurare la vita di relazione fra il potere giudiziario e gli altri poteri dello stato ed organi destinati ad incarnarla.

Digitized by Google

CAPITOLO I.

Importanza della missione del potere giudiziario ne' governi a forma rappresentativa.

SOMMARIO — 7. Duplice missione del potere giudiziario — 8. Sua importanza ed estensione ne' governi rappresentativi — 9. Nell'esercizio della sua funzione politica esso diventa un potere conservatore della costituzione dello Stato—10. Temperanza del potere giudiziario nell'esercizio di tale funzione.

7. Secondo i criteri informatori del moderno dritto pubblico non è consentito ad un solo potere il pieno ed illimitato esercizio de' diritti inerenti alla sovranità. Di quì la creazione di poteri distinti, a ciascuno de'quali è affidata solamente una parte di essa, con che l' incolumità degli statuti, e la garentia dei diritti fondamentali riconosciuti si fan dipendere dalla separazione, indipendenza ed autonomia reciproca de'grandi poteri dello stato; ed è sotto questo punto di vista che fu affermato, che i governi costituzionali son fondati sulla divisione de'poteri, a ciascuno dei quali è demandata una missione speciale da adempiere ed una sfera propria entro la quale ognuno deve svolgere la sua azione.

La costituzione dello stato, adunque, è l'ordinamento giuridico e politico de' vari suoi poteri e delle loro relazioni nelle sfere individuali e sociali; e stabilire i poteri costituzionali importa investire determinate persone delle facoltà tutelari; e poichè il fine di ogni buon governo e l'obbiettiva in che si concreta l'ordinamento giuridico e politico è quello di assicurare a'popoli la giustizia, (1) ch'è la risultante di tre fattori, cioè la formazione di

(1) Carrara — Programma parte speciale vol. V, § 2480.

Digitized by Google

leggi savie ed accomodate a' bisogni del popolo, la retta ed imparziale applicazione di esse a' casi singoli e l'esecuzione pronta ed inflessibile de' provvedimenti emanati, così a questa triplice funzione rispondono i tre poteri organizzati nello stato, il legislativo, il giudiziario e l'esecutivo.

Il concorso, quindi, del potere giudiziario è indispensabile per assicurare lo stato giuridico e la sovranità del diritto (1), e la sua grande missione sta nel dichiarare il diritto, se negato, e reintegrarlo, se violato, imperocchè, se questo deviamento non fosse refrenato, finirebbe per menare alla negazione di ogni ordine morale e giuridico. Ma poichè la necessità di quella riaffermazione può dipendere così dal fatto particolare de'cittadini, come da quello degli altri depositari del potere, così si fa manifesto che spetta in tal caso, all'autorità giudiziaria, nei limiti delle sue attribuzioni, di restaurare lo stato di diritto reintegrando il rapporto giuridico violato di fronte così a' privati cittadini, come agli altri poteri dello stato.

La missione, adunque, del potere giudiziario si concreta in una duplice funzione, l'una propriamente giudiziaria, l'altra costituzionale, mercè la prima esso si appalesa come custode e difensore di tutti i diritti e de' diritti di tutti ed esercita un potere eminentemente tutelare sia dichiarando, sia restaurando il diritto— mercè la seconda esso si presenta come custode de' confini non altrimenti varcabili da tutti gli altri depositari della pubblica autorità, ed esercitando un potere eminentemente moderatore, li trattiene dallo sconfinare dall'orbita loro assegnata e offendere i diritti individuali, nella cui tutela riposa la sostanza della libertà, incarnando, in tal guisa, quel sistema di garentie, colle quali gli stati liberi preservano le loro franchigie ed assicurano la sincerità e la finalità delle loro istituzioni.

E per adempiere a questa funzione, non meno vitale ed importante della precedente, esso, senza uscire dall'orbita designata e senza invadere quella degli altri, non fa che agire in conformità della propria natura opponendo alle esagerazioni ed invasioni degli altri poteri la forza d' inerzia, imperocchè, siccome il suo concorso è indispensabile per tradurre in atto i precetti legislativi, così gli atti ed i provvedimenti, cui quel concorso è negato, rimangono privi di efficacia ed inattuabili.

(1) Carrara ibidem.

Digitized by Google

E, così, esso comprende nella propria sfera individuale tutti gli altri poteri impedendo loro di valicare i confini e ledere o manomettere i diritti de'cittadini. I quali altissimi uffici han suggerito ad un illustre scrittore moderno, il Bluntschli, una stupenda similitudine, imperocchè volendo ideare il corpo sociale come qualche cosa di analogo allo spirito umano, à raffigurata l'amministrazione pubblica d'un paese alla intelligenza della nazione, mentre il potere giudiziario ne rappresenta la coscienza.

8. Sta dunque nell'indole delle funzioni demandate all'autorità giudiziaria l'esser dessa costituita per esercitare quel che suol dirsi l'antagonismo costituzionale di fronte agli oppositori e tutori costituzionali depositari anch'essi del potere (1); e da ciò si fa manifesto quanto largamente si estenda la sfera delle attribuzioni ad essa affidate, imperocchè in ordine alla prima funzione non vi è nulla che si sottragga alla sfera di azione del potere giudiziario, dal diritto all'esistenza, all'onore, alla libertà, e alla proprietà, a tutti gli interessi, ad ogni cosa più cara e diletta e alle stesse relazioni di famiglia più intime e gelose, tutto rientra nella sua competenza. Ed in ordine alla seconda funzione, a prescindere da tutte le cause, nelle quali lo stato entra in contestazione come persona civile, e dalle controversie, cui han dato luogo le nuove leggi d'imposta, esso in virtù della legge 20 marzo 1865 è competente a conoscere di tutte le materie in cui si faccia quistione d'un diritto civile o politico, comunque possa esservi interessata la pubblica amministrazione e non ostante i provvedimenti da essa emanati, e della distinzione fra diritto ed interesse, della responsabilità dello stato, così di fronte alle pretese de'funzionari di sua dipendenza come pei fatti ingiusti da essi compiuti. Esso regola la competenza fra autorità diverse, ed in virtù della legge 31 marzo 1877 derime i conflitti di attribuzione fra autorità amministrative e giudiziarie, tanto più che in Italia niuno ha pensato d'imitare l'ibrido istituto francese della Sezione de'conflitti presieduta dallo stesso ministro Guardasigilli. Esso mercè la resistenza che oppone alle tendenze naturalmente soverchiatrici de'partiti trionfanti forma la garentia delle minoranze, esso entra a vagliare la capacità de'componenti il corpo elettorale, e per un esplicamento naturale delle sue funzioni costituzionali vien chiamato a giudicare della costituzionalità degli atti del potere esecutivo, che si risolve nel

(1) Romagnosi — Scienza delle costituzioni, § 62, 63.

Digitized by Google

diritto di pronunziare sulla conformità del contenuto di tali atti con quello della costituzione per quanto si attiene al lato formale della legge, cioè la competenza di chi l'emana e l'osservanza delle forme esteriori; e ciò facendo non rifiuta ossequio alla legge nè invade la sfera delle attribuzioni degli altri poteri, imperocchè legge non vi è, ma solo un eccesso di potere, al quale l'ordine giudiziario nega il suo concorso ed oppone la mancanza del suo consenso necessario a tradurlo in atto.

Ed ecco come Hello si esprime al riguardo:

« Il ne fallait rien moins qu' un pouvoir aussi fortement co-
« stituè, qui fût esclave de la loi et ne fût que d'elle, qui à une
« dependance absolue de la loi, soignit une indépendance non moins
« absolue de tous les pouvoirs, qui, dans les limites certaines,
« fût à là fois inviolable et contenu, au point de n'ispirer nì de
« concevoir aucune crainte; il faillait un tel pouvoir, pour lui con-
« fier avec sicurité la double fonction, que nous lui connaissons:
« 1e la garde de nos biens et de nos personnes, aux quels on ne
« parvient que aprés avoir passé dévant lui. 2e la garde des li-
« mites entre les pouvoirs qui dérive de la prémier, et pour la
« quelle il est doué de la plus grand force qu' il y ait chez les
« hommes, de la force d'inertie. Comme toutes les mesures impé-
« ratives ou prohibitives ont besoins de la sanction dont il de-
« spose, c'est à lui qu' elles aboutissent tôt ou tard, et lui suffit
« d'un semple refus pour le paralyser. Cette obligation ou sont
« tous les pouvoirs actifs de venir chez lui demander un moyen
« de contrainte, le constitue juge nécessaire de leurs excès, et par
« conséquent gardien de leurs limites » (1).

Ed è sotto questo punto di vista che l' Arpinate scriveva

(1(Le Regime constitutionel dans ses rapports avec l' état actuel de la science social et politique. Chap. III, § IV, pag. 141.

Pel diritto all' esame della costituzionalità formale si pronunziarono fra gli altri Wachter — Vurtemb. Privatrecht. II, § 7. — Iordan, Archiv. für Civilist. Prax: VIII, 214—Zacheriae, Archiv. f. civ. Prax. XVI—Gneist Soll der Ricter auch über die Frage zu befinden haben ob ein Gesetz Verfassungmässing zu stande gekommen? Berlino 1863 — Schulze, Das Preussische Staatsrecht II, § 177, p. 242.

Vedi pure Tocqueville — De la Democratie en Amerique — Tome 1° Chapitre VI, Du pouvoir judiciaire p. 157 e seg.

Prof. Grippo — Il potere giudiziario in rapporto alla costituzione dello stato. Cap. 3°, n. 15 — Mirabelli — Considerazioni sull' inamovibilità della magistratura del Regno d'Italia — Cap. VI, p. 40.

Digitized by Google

« idcirco legum omnes servi sumus ut liberi esse possimus. » Ed il Fourcart rispondendo alla obbiezione, che il potere giudiziario non possa vagliare, nè metter nel nulla gli atti del potere esecutivo scrive così: « L' autorità giudiziaria non può senza dubbio « stabilire *principalmente* e di una *maniera generale* sulla vali- « dità di un'ordinanza; ma non può esser forzata, allorchè se ne « domanda l'applicazione, di chiudere gli occhi sopra la sua co- « stituzionalità. Tutti i giudicati devono esser motivati sopra una « legge, o sopra un'ordinanza che abbia la sua forza di legge, e « i giudici non devono avere alcun riguardo agli atti che non « entrano nell'una o nell'altra categoria. Così essi non decidono « in una maniera assoluta che una tale ordinanza è illegale e « non dovrà esser eseguita; ma messi per la loro posizione nella « necessità di pronunziare su di una determinata fattispecie, e di « non pronunziare che conformemente alla legge, bisogna bene « che apprezzino il valore dell'atto, sul quale ad essi si domanda « di appoggiare il loro giudicato. Altrimenti i tribunali che deb- « bono essere i protettori dei dritti e delle libertà de' cittadini « non sarebbero che ciechi sostenitori del dispotismo » (1).

Ed il Brunialti rileva: « l'azione del potere giudiziario si ma- « nifesta in modo negativo: a qualunque legge che da qualunque « autorità dello stato fosse fatta, e in qualunque modo violasse « la costituzione, la suprema Corte di giustizia non accorderà la « sua sanzione » (2).

Anzi è noto che nel Belgio spetta alla Cassazione, sebbene composta anche con elementi elettivi, il giudizio dei ministri accusati dal parlamento; ed in Inghilterra, ad assicurare l'imparzialità di criterio nelle elezioni contestate, il giudizio in virtù del Ballot-Bill del 1868 è parimenti attribuito ai giudici delle Corti superiori di Westminster. E l'esempio fu seguito dall'Ungheria colla legge del 26 Novembre 1874 (3). Ed in Italia non sono mancati scrittori

(1) Elementi di diritto pubblico ed amministrativo, vol. 1°, n. 96.

(2) La funzione politica del potere giudiziario — Archivio giurid. vol. V. pag. 414.

(3) Anche in Austria nell'anno 1886 i deputati Coronini e Jacques presentarono alla Camera una proposta per l'istituzione d'una Corte giudiziaria da sostituirsi all' assemblea legislativa nella verifica de' poteri de' deputati, la quale proposta fu passata alla Commissione per la riforma elettorale—Rivista Penale Vol. XXIII. fas. IV. pag. 175.

Digitized by Google

quali il Luzzatti (1), il Palma (2), il Bonghi (3), che hanno consigliata la stessa riforma, sebbene qualche altro sembri inchinevole alla opinione contraria sovratutto perchè il potere giudiziario, nelle condizioni attuali, non si trovi nella posizione dell'alta magistratura inglese e inoltre pel timore che essa perda la serenità del giudizio e sia trascinata nelle ardenti lotte della politica (4); ragioni che a noi sembrano abbastanza discutibili, imperocchè la prima, tutto al più, accennerebbe alla necessità di costituire la magistratura italiana su basi così elevate ed incrollabili da rispondere a quelle su cui si adagia la magistratura inglese; ed in ordine alla seconda nessun precedente autorizzava l'egregio scrittore a diffidare della imparzialità de' giudizi anche in materie, che hanno attinenza diretta o indiretta colla politica.

9. Ma chechessia delle riforme più o meno ardite che possano escogitarsi, è facile intendere come basti il solo esercizio della funzione costituzionale dell' autorità giudiziaria per renderla un potere eminentemente moderatore di fronte a qualsiasi possibile eccesso degli altri poteri dello stato, imperocchè sia negando esecuzione agli atti da essi emanati, quando si presentino in conflitto colla legge, sia opponendo loro la forza d'inerzia, essa richiama gli altri poteri a rientrare nell'orbita, dalla quale per avventura avessero sconfinato, e così facendo diventa una forza eminentemente conservatrice della stessa costituzione dello stato.

Ed è in tal senso che Thouret proclamava alla costituente, che i Tribunali hanno due attribuzioni, l' una di render giustizia ai particolari, l'altra ben più grande, la conservazione nel corpo politico del modo di governare stabilito.

Ed il Brusa soggiunge « È dessa (l'autorità giudiziaria) infatti « che riconosce la competenza e con essa la costituzionalità e gli « effetti degli atti di ciascun potere. . . . .
« La magistratura è detta potere conservatore per eccellenza, ed « è tale perchè mantiene forza a tutta la legge e fa stare in riga « tutti i poteri dello stato » (5).

---

(1) Il giudizio in Inghilterra e in Italia sulle elezioni politiche contestate. Studio riferito nella nuova Antologia, Ottobre 1877, p. 353 e seg.

(2) Corso di Dritto Costituzionale II.

(3) Mozione riferita nel giornale l'Opinione del 16 Luglio 1880.

(4) Grippo—Il Potere Giudiziario in rapporto alla costituzione dello stato Cap. IV, pag. 148 e seg.

(5) Il Dritto Costituzionale del Prof. Ludovico Casanova annotato dal Prof. Brusa — Note alla Lezione 38ª, vol. 2º.

Digitized by Google

Ed il Mancini, discutendo dei criteri regolatori dei conflitti di giurisdizione nel congresso giuridico tenutosi in Roma nel 1872 affermava recisamente, che quando viene in quistione la legalità e l'autorità di poter emettere taluni provvedimenti, allora è quistione di autorità giudiziaria, imperocchè « è l'autorità giudiziaria che « deve poter rimediare con un decreto alla incostituzionalità di « qualche atto del Governo. Ed il dire che un Governo ne' suoi « atti non è sindacale, è dire cosa contraria ad ogni libertà » (1).

Ed altrove: « In un paese libero essa deve servir di diga e di « resistenza, non dirò agli abusi del potere, ma anche a' suoi in« nocenti errori, poichè nessuno è infallibile in questo mondo, e « coloro, che si collocano al punto di vista di certi importanti « interessi sociali, in buona fede credono tal volta di rendere un « servizio alla cosa pubblica covrendo d' un velo la sacra imma« gine della legge, ed hanno bisogno di chi li contenga e l' il« lumini avvertendoli, che ogni pubblico vantaggio è una illu« sione ed un pericolo fuori della via della legalità e della giu« stizia » (2).

10. E sul modo onde la magistratura ha usato di questo potere sono degni di nota i seguenti rilievi:

« Svolgete le raccolte della nostra giurisprudenza e troverete « che sebbene la magistratura italiana abbia usato di un tal po« tere con grande prudenza e senza abuso, tuttavia senza servi« lità e senza ritegno esercita codesta facoltà, che incontrastabil« mente le conviene, con la coscienza di adempiere ad un suo « ordinario dovere . . . .

« Ciò dimostra che in Italia non v' à penuria di magistrati « che fanno prevalere il sentimento della loro dignità e del loro « dovere al loro interesse ed alle ambizioni della carriera » (3).

E il senatore De Falco accennando alla soluzione di ardui problemi adottata dalla Corte regolatrice di Roma in tema di contenzioso giudiziario o amministrativo rileva la sua temperanza ed avvedutezza avendo « sempre tenuto al disopra delle persone « l' interesse della giustizia » (4).

(1) Tornata del 14 Dicembre 1872.
(2) Tornata della Camera del 19 Aprile 1877.
(3) Ibidem.
(4) Discorso pronunziato all' assemblea generale della Corte di Cassazione di Roma nel 3 Gennaio 1884, n. XV e XVI.

Digitized by Google

Infine, se, come osserva il relatore della commissione giudiziaria (1), vuolsi tenere conto dell' indirizzo della scienza giuridica, che va sempre più accentuandosi nel senso di allargare la cerchia delle attribuzioni dell' autorità giudiziaria, riesce ovvio che con l' incremento della civilizzazione e delle libertà costituzionali diventi più delicata ed imponente la missione del potere giudiziario, che in un regime informato, come il nostro, a principî sinceramente liberali è chiamato ad assicurarne la verità e la garentia.

(1) Relazione della Commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario pag. 9, 13 e 21.

Digitized by Google

CAPITOLO II.

Determinazione del posto che spetta al potere giudiziario nell' ordinamento dei poteri dello Stato.

Sommario—11. Necessità di elevare il corpo giudiziario alla dignità di potere costituzionale e distinto — 12. Errore nel considerare il potere giudiziario come una emanazione dell'esecutivo — 13. Esagerazione del concetto della onnipotenza del Parlamento — 14. Esagerazione del concetto della responsabilità ministeriale — 15. Pratica limitazione di essa — 16. L' autonomia del potere giudiziario dipende dal fatto di esser governato da speciali leggi organiche ed è conforme a' precedenti legislativi.

11. La determinazione del posto, che ne' governi retti a libero reggimento spetta al potere giudiziario, dipende dal determinare l' indole e la natura delle sue funzioni e se nell'adempimento dell' alta sua missione esso attinga la sua autorità dalla legge, ovvero da un altro potere di cui potrebbe esser l' emanazione.

Ora noi abbiamo visto, che la missione del potere giudiziario si esplica con una doppia funzione, cioè quella di custodire i limiti e di reintegrare il diritto violato, onde è evidente che la sua autorità nasce gemella colla nozione stessa della legge, che essendo formola astratta ed impersonale, non riceve la sua sincera attuazione, che mediante i responsi del magistrato, e che il suo controllo può estendersi così agli atti del potere legislativo come a quelli del potere esecutivo per quanto concerne il loro lato formale in rapporto alla legge fondamentale dello stato, tanto che in una magistratura fortemente costituita si ripone la più salda garentia di tutte le libertà costituzionali.

E quale sia l' efficacia della sua missione, anche di fronte ad un possibile fuorviamento degli altri poteri, non vi è chi possa disconoscere; ed ecco come quella garentia fu intesa.

« Ne' governi costituzionali la magistratura costituisce il terzo
« fra' due poteri: voglio dire tra il potere legislativo ed il potere
« esecutivo àvvi il potere giudiziario, la magistratura che costi-
« tuisce l' unica salvaguardia de' diritti del cittadino. Faccia il
« potere legislativo le sue leggi, faccia l' esecuzione il potere ese-
« cutivo, ma nell'uno e nell'altro caso è il potere giudiziario solo
« che ha la nobile missione d' interpretare le ragioni dell' uno e
« dell' altro, ed il cittadino che si crede offeso o dimanda ciò che

Digitized by Google

« gli è dovuto, ricorre fiducioso alla magistratura, a questo terzo « potere per essere rispettato e garentito (1). » La quale fiducia dipende dal fatto innegabile di presentarsi questo terzo potere come vindice e difensore delle ragioni e de' dritti di tutti i cittadini, (2) e dinanzi al quale bisogna per necessità passare per arrivare fino al cittadino, e nel quale si compendia la garentia di tutti i diritti e di tutte le libertà; avvegnachè ben rileva un moderno scrittore:

« Les liberaux! il savent..., que la liberté civile et la libertè « politique sont egalement bannie d'un pays où les lois ne sont « pas appliquées par un corps judiciaire indépendent. Il import « peu que la liberté de la presse soit ecrit dans la costitution « elle-même, si l' imprimerie peut être fermée par un coup de force « sans qu' un tribunal ose ou veuille accueillir la reclamation de « l' imprimeur. Il importe peu que la liberté individuelle soit ga- « rentie par la plus belle loi du mond, si le primier venù peut « être arrêté sous un pretexte et jeté dans une prison sans que « le juge ose ou veuille l' en faire sortir. Les liberaux demandent « avant tout que chacun puisse faire impunèment ce qui n' est « pas dêfendu; le propre du despotisme monarchique ou populaire, « c' est que nul ne soit assuré de fair impunement tout ce qui « est permis. Pour atteindre leur but, les liberaux entendent sou- « traire au maitre, quel qu' il soit, le juge et la loi » (3). Quale concetto il senso pratico degli inglesi riassume nella frase incisiva che sta come assioma nella legislazione inglese « Were there *is a wrong, there is a remedy* » ad ogni torto si trova il rimedio nella giustizia, per come rileva il Fischel, in modo che niuna contestazione possa sfuggire alla cognizione dell' autorità giudiziaria. « Il y a un charme puissant dan la maxime « *Were there « is a wrony, there is a remedy* » a tout tort il y à remède en « droit. Or aucune contestation, de quel que nature qu' elle soit « n' est dérobée par le droit anglais à la decision judiciaire » (4).

---

(1) Tornata della Camera del 27 Gennaio 1875.

(2) Relazione della Commissione per aumenti urgenti agli stipendi della magistratura colla soppressione della 3ª categoria — presentata alla Camera nella tornata del 6 Dicembre 1877, n. 150, p. 3.

Adeodato Bonasi — La magistratura in Italia — Cap. 1º, p. 8.

(3) Dejardins — ibidem p. 574-75.

(4) Edouard Fischel — La Costitution d'Angleterre — Esposè historique et critique des origines, de dèveloppement successif et de l'ètat actuel de la Loi et des institutions anglaises. Traduit per Ch. Vogel T. 1º, Liv. V, Ch: I, Caractère général du sistème judiciaire anglais.

Digitized by Google

Quando dunque si tratta d' istituire l' organo destinato a compiere questa missione così vitale, non è un servizio che si organizza, ma un potere che s' istituisce; non si crea un' amministrazione, ma una *istituzione*, imperocchè chi dice amministrazione dice istituto che opera, non un potere che giudica. E riconosciuta questa verità, ne segue che l' autorità giudiziaria viene a costituire uno de' poteri indipendenti dello stato, che attinge la sua autorità dalle istituzioni perpetue ed indipendenti che il paese possiede (1), e la cui separazione ed indipendenza dagli altri poteri vien reclamata dalla necessità del suo concorso per assicurare lo stato giuridico, dalla natura delle funzioni, che esso esercita, diverse sostanzialmente da quelle esercitate dagli altri poteri e dal modo di esplicamento delle funzioni stesse.

E questo concetto di autonomia del potere giudiziario è così radicato nel popolo italiano, ch' esso con delicatezza di sentimento e finezza di linguaggio si è sempre rifiutato, giusta quanto rilevava il compianto avvocato Mosca, di dare a' funzionari dell' ordine giudiziario la qualifica d' impiegati, nome che mai si sente attribuire ad un giudice, ad un presidente, ad un consigliere; il che fa sentire che questi funzionari sieno qualche cosa di diverso dagli altri, e per la missione di decidere del mio e del tuo anche fra' potenti, lo stato stesso ed i cittadini, sieno degli arbitri che la società s' impone perchè giustizia sia fatta.

12. Di quì si fa manifesto quanto sia erroneo il criterio di ritenere il potere giudiziario come un *Ordine*, e di quì la falsa teoria di coloro che, confondendo l' idea storica della genesi dei poteri con la razionale, si avvisano di considerare il potere giudiziario come un ramo del potere esecutivo ed il magistrato come un funzionario, un impiegato, e non quale organo d' un potere speciale ed autonomo, che trae sua vita e norma dalla legge e dalle istituzioni fondamentali dello stato. Che se si opponesse la parola dello statuto che qualifica il potere giudiziario come *ordine* e la sua funzione come *impiego* (art. 203 Ord. giud.), potrebbesi in contrario osservare che questo è un errore venutoci dalla Francia, dalla quale l' Italia l' ha ereditato, mentre nell' Inghilterra ci apprende il Fischel, che « A ce mode de separation de « la justice d' avec l' administration répond une distinction, dans « les termes du langage officiel: on y appelle offices *ministériales*

(1) Casanova. Ibidem. Lezione 38ª.

Digitized by Google

« toutes les fonctions purement exêcutives, et offices *de judica-*
« *ture* (*judicial*) tous ceux anxquels s' attache une jurisdiction » (1).

Ma di quali censure quel concetto sia stato fatto segno in Francia ed in Italia non è chi ignori.

Il Costant ed il Laferriere combattendo la teoria di Hello, che dalla frase accolta nelle costituzioni francesi del 1790, 1814 e 1830 fu indotto a ritenere il potere giudiziario come un' emanazione pel potere amministrativo, mettono in rilievo, che quella locuzione « *la Giustizia emana dal Re* » fu determinata dal pensiero di considerare il Re come fonte di giustizia di fronte alle giurisdizioni feudali che si demolivano.

Ed il Royer Collard osserva, che con quel sistema la magistratura cessa di essere una istituzione e che una società senza istituzioni non poteva esser se non la proprietà de' diversi governi colà succedutisi, e che questi son poscia precipitati appunto per difetto d' istituzioni, le quali, destinate a servir di freno all'azione del potere, si traducono in salvaguardia ne' momenti del pericolo.

Ed il Poitù soggiunge, che la magistratura assorbita anch'essa dal potere amministrativo è divenuta una parte della pubblica amministrazione e della generale burocrazia; il magistrato non è più un giudice, è un funzionario; e quindi accennando a' rimedi afferma che bisogna rivendicare alla magistratura il suo proprio e naturale carattere d' istituzione autonoma, la quale trovi in se stessa ogni necessaria garentia, senza aver nulla a sperare o temere dal potere amministrativo, essendo stata la preoccupazione costante delle assemblee politiche quella di stabilire la onnipotenza amministrativa a scapito dell' autorità giudiziaria.

E per quanto concerne l'Italia, non meno gravi furono le censure mosse in amendue i rami del Parlamento, e basterà citare il compianto senatore Vacca il quale, a proposito di questa legge, rilevava che « ormeggiata nel fondo sulla legge francese ritrae
« la fisonomia e l' indirizzo d' un potere concentrato ed assorbente »
e ciò vuol dire che « in genere cosiffatto ordinamento non con-
« suona co' principî fondamentali dello statuto in quanto al prin-
« cipio segnatamente della separazione de' poteri, e poco soddi-
« sfa alla indipendenza vera e sincera del potere giudiziario ».

E nella Camera elettiva fu parimenti osservato, « che codesto si-
« stema sia fatale in uno stato libero (2), e che con esso la magi-

(1) Ibidem, Liv. III, Chap. 1, Le Pouvoir executif.

(2) Tornata del 18 Gennaio 1879.

Digitized by Google

« stratura non è che funzioni veramente come magistratura, ma co-« me burocrazia » e s'invitava il Ministro a studiare per attuare questa idea che « l'ordine giudiziario, invece di essere una buro-« crazia, fosse una vera magistratura » (1).

E l' on. Borgatti dopo aver rilevato lo sconcio, che contrariamente allo spirito della sua istituzione la magistratura presso di noi non è che una parte dell'amministrazione, soggiungeva, che « ciò avviene pel vizio radicale che anche da noi, come in Fran-« cia, è invalso l'uso di considerare il magistrato non come un « giudice, ma come un funzionario. E tale lo si chiama anche « nel linguaggio ufficiale e pur troppo così lo si considera ed « è in fatto » (2).

E di quì la necessità rilevata dalla commissione giudiziaria « di essere inflessibili e recisi nel voler porre, colla maggior pos-« sibile sollecitudine, la condizione morale e materiale del ma-« gistrato in relazione all'importanza ed all'altezza delle funzioni « alle quali deve corrispondere condegnamente » (3).

13. Ma ad un altro errore ha dato luogo il concetto di ritenere il magistrato come una emanazione del potere esecutivo ed il giudice come funzionario, ed è la esagerazione dell'onnipotenza del parlamento e quindi il suo sindacato sul modo di svolgersi dell'azione del potere giudiziario.

Fuvvi infatti chi si mostrò geloso del diritto di sindacato del potere legislativo sul giudiziario (4), ed altri che negando l'equilibrio de' diversi poteri dello stato si contentava di una presunzione che, anche data quella prevalenza, giammai se ne potesse abusare, tanto da meravigliarsi come volesse sopprimersi l' ingerenza del Parlamento su tutto ciò che riguarda l' organismo della magistratura (5).

E alla onnipotenza del Parlamento accennavano uomini autorevoli assunti alla custodia de' sigilli dello stato (6). Ed in fine va notato che altri, per assicurare l'autonomia del potere giudiziario di fronte all' esecntivo, affermarono, che esso nell'adempi-

(1) Tornata del 20 Febbraio 1883.

(2) Tornata del Senato del 22 Gennaio 1879.

(3) Relazione citata p. 22.

(4) Tornata della Camera del 20 Gennajo 1875.

(5) Tornate della Camera del 9 ed 11 Dicembre 1879.

(6) Tornate della Camera del 19 Aprile 1877 e 10 Dicembre 1879, e tornata del Senato del 21 Maggio 1879.

Digitized by Google

mento dell'alta sua missione dovesse esser solamente sottoposto alla suprema volontà della nazione concretantesi ne'suoi legittimi mandatari (1).

Pure vi fu chi dubitò di questa onnipotenza e di questo sindacato, anche perchè non si saprebbe escogitare il modo pratico per tradurlo in atto, ed in proposito rilevava:

« Io ho la profonda convinzione che là dove governano le « maggioranze, là dove si governa per forza di partiti, e i par« titi è anche mia convinzione non hanno neanche il sentore della « giustizia, è bisogno di una magistratura, la quale sia superiore « a tutti i partiti; una magistratura la quale dia garenzia che i « diritti della minoranza siano rispettati. Io non so come si possa « dire noi abbiamo un ministro che debba risponderne dinanzi « a noi. Noi vogliamo la magistratura organata in guisa che tutto « sia in mano del Guardasigilli, il quale è responsabile innanzi « alla Camera; così tutti i poteri dello stato, così anche la ma« gistratura rispondono per modo indiretto innanzi al Parlamento, « che in cotesta guisa à agio di esercitare il suo sindacato » (2).

Ed altri trovava pericolosa « questa eccessiva preponderanza « data al potere legislativo, giacchè la si converte in una specie « di onnipotenza, in una sovranità di fatto » (3).

Ed in verità niuno potrà disconoscere la gravità di quel dubbio, imperocchè non sappiamo come potrebbe conciliarsi il concetto del sindacato colla larga autonomia, che tutti ammettono doversi accordare al potere giudiziario, ed in qual forma quel sindacato potrebbe esplicarsi.

Sappiamo che lo Schulze à scritto; che in uno stato singolo sovrano la potestà legislativa è *formalmente* senza limiti, ed il Blakstone riconosce implicitamente la onnipotenza del parlamento, affermando che esso è una autorità sovrana, e senza sindacato per fare le leggi, estenderle, restringerle, abolirle, revocarle, e farle rivivere. Ma a tale rilievo si fa ricorso per dedurne che legislativamente esso possa fare quel che vuole ne' limiti della costituzione e per escludere, quindi, il sindacato del potere giudiziario sul legislativo, non mai per ammettere il sindacato del potere legislativo sugli atti del potere giudiziario.

---

(1) Tornata del Senato del 24 Gennaio 1873.

(2) On. Inghilleri — Tornata della Camera del 10 Dicembre 1879.

(3) Brusa — Annotazioni citate.

Digitized by Google

Ed in proposito fu osservato « che il costituire una magistra-
« tura che non dipenderebbe che dal parlamento, che dovesse pie-
« gare ora a diritta ora a sinistra . . . . poichè sa-
« rebbe sottoposta alla vigilanza del parlamento, sarebbe certo
« più pericoloso di quanto lo possa essere il sistema esistente » (1).

Ed altri respingeva quel concetto di sindacato dicendo « Non
« saprei poi persuadermi come due senatori e magistrati di alta
« intelligenza e ricchi di esperienza abbiano potuto escogitare il
« sistema del sindacato del Parlamento per meglio garentire l'in-
« dipendenza del potere giudiziario, perciocchè la supremazia del
« potere legislativo, che contemporaneamente è corpo politico,
« renderebbe il potere giudiziario servo del corpo politico, del
« quale dovrebbe seguire l' indirizzo che varia col variare della
« politica » (2). E fu rilevato che « il Senato non è un collegio
« supremo che stia al disopra della Corte di cassazione, e che
« possa giudicare le sue sentenze; e pur si è tanto teneri dell'in-
« dipendenza dell'ordine giudiziario! Bisogna che i corpi legisla-
« tivi siano anch'essi teneri di questa dote dell'autorità giudizia-
« ria; e per quanto sia possibile non la traggano a sindacati spe-
« ciali per cose speciali » (3).

E lo stesso Mancini confutando l'idea manifestata dall'avv. Pasqualigo nel Congresso giuridico, avea già affermato, che in tale ipotesi il Parlamento sarebbe la Cassazione delle cassazioni; lo che, giusta il concetto del Montesquieu, sarebbe la maggiore delle tirannie (4).

Il che, se noi non andiamo errati, è ben naturale, imperocchè, sebbene l' unico sindacato ammissibile fra i diversi poteri sia quello nascente dalla loro perfetta distinzione, pure se nella teoria costituzionale può escogitarsi qualche cosa, che assomigli a controllo o sindacato, esso può solo ammettersi pel potere giudiziario sugli atti del potere esecutivo. E Cherbuliez va fino al punto da sostenere che lo stesso corpo legislativo può in certi casi andar soggetto ad un' alta Camera del potere giudiziario, essendo talvolta necessario infrenare l' eccessiva prepotenza del potere legislativo, la quale altrimenti si convertirebbe in una onnipotenza, in una sovranità.

---

(1) Tornata del Senato del 24 Gennajo 1873.

(2) Discorso del Sen. Miraglia—Tornata del 25 Gennaio 1873.

(3) Discorso del Sen. Mirabelli — Ivi tornata del 24 Gennaio.

(4) Tornata del 4 Dicembre 1872.

Digitized by Google

Ed al concetto di porre un freno alla onnipotenza parlamentare sono ispirate le teorie più liberali del Boucher e del Fischel, il primo de' quali comentando il principio *Where is a wrong, there is a remedy* proclama, che ogni atto ingiusto, da qualsiasi autorità emanato, debba essere infrenato dal potere giudiziario; ed il secondo insegna: « Dans beaucoup de cas, le droit commun « pourra servir de controle pour les actes du parlement, et l' in- « terpretateur d' un acte, declare celui-ci nul, d' apres le droit « commun; car toutes les fois qu' un acte du parlament est con- « traire à la coscience du droit commun, ou au sens commun, ou « inexectuable, le droit commun venent a contrôler cet acte, l'exti- « mera nul et non avenu » (1).

E questa teoria non è respinta dal Cooley per quanto si attiene alla legislazione americana, ma solo egli inculca di usare di quella delicata e gravissima attribuzione con la maggiore possibile temperanza.

« Dev' essere evidente per tutti che il potere di dichiarare in- « valido un atto legislativo è uno di quelli che il giudice, con- « scio della fallibilità dell' umano giudizio, deve rattenersi dal- « l' esercitare nel caso in cui può strettamente e coscenziosamente « e con debito rispetto all' ufficio ed al giuramento prestato, de- « clinare la sua responsabilità » . . . . « im- « perocchè le Corti non siedono per rivedere o rifare l' azione le- « gislativa; ed è solo quando trovano, che il potere legislativo è « uscito dai limiti costituzionali, che sono liberi di non ottempe- « rare a' suoi atti » . . . . (2).

Tuttavia questo sistema che accorda una decisa prevalenza al potere giudiziario può costituire una esagerazione ed un pericolo, al quale forse non s' è andato incontro per la grande temperanza dimostrata dalla suprema Corte americana nello esercizio delle sue gravi funzioni costituzionali; ond' è, che secondo l'ordine delle nostre idee, i poteri costituzionali dovrebbero essere organizzati per guisa da assicurare la distinzione e l' assoluta autonomia di tutti, e che l' onnipotenza, per dir così, fosse riconosciuta per ciascuno, ma nella sfera di azione assegnatagli dalla legge e ne' limiti della costituzione, dalla quale ciascuno attinge il prin-

---

(1) Fischel — La Const. angl. Chap. VII, p. 326 e seg.

(2) Cooley.—A treatise on the Constit. Limitations wich rect upon the legis. Power of the States of the american Union — 4. Ediz. 1878. Ch. VII.

Digitized by Google

cipio della sua finalità, tenendo sempre presente che « più geloso « della propria indipendenza e della libertà sua è quel popolo, « che assiduo veglia all' integrità del suo potere giudiziario e stu- « diosamente ne serba intatte le attribuzioni di quello che l' al- « tro, che cercando continuamente accrescere i diritti del suo corpo « legislativo riesce alla fine ad una onnipotenza, che per esser di « molti non è meno tiranna nè dannosa meno a libertà » (1).

14. E altra anomalia si riscontra nell' esagerazione del concetto della responsabilità ministeriale, il cui corrispettivo sta nella libertà di azione, che il potere esecutivo si avvisa di esercitare sul potere giudiziario, e di cui la maggior parte de' ministri succedutisi al potere nell'esercizio dell'elevate loro funzioni formarono, quasi, la base dei provvedimenti relativi al personale giudiziario.

E pure in una materia così delicata potrebbesi dimandare — Ammessa pure la razionalità del sindacato e della sorveglianza del potere esecutivo sul giudiziario, che alla sua volta è chiamato a moderarne i possibili eccessi (3), quale sarà in pratica il campo in cui il potere esecutivo eserciterà la sua libertà di azione che sarebbe il corrispettivo della responsabilità ministeriale? Quale sarà la forma con che eserciterà tale sindacato? D' onde attingerà i criteri per attuarlo?

Fuori dubbio, che delineati i rapporti fra il potere esecutivo ed il giudiziario, questo resta perfettamente autonomo nello svolgimento della sua missione; quindi è che anche nell'attuale organismo può intendersi che il ministro Guardasigilli possa rispondere del corso formale della giustizia non del merito intrinseco degli atti del potere giudiziario; in altri termini della forma non del contenuto de'medesimi, tanto che il Laband fa rilevare che il capo de'funzionarî amministrativi risponde del contenuto de'loro atti, mentre il capo de'componenti il potere giudiziario risponde solo del corso formale dell'amministrazione della giustizia.

Ed a tale criterio accennava precisamente l' on. ministro De Falco quando limitava il concetto di quella responsabilità in modo che non potesse tornar lesiva all'indipendenza del potere giudiziario rilevando la necessità « di darsi al potere esecutivo il mezzo « di vigilare sull' amministrazione della giustizia e di assumere « la responsabilità, non de' pronunziati de' giudici indipendenti,

---

(1) Brunialti ibidem.

(2) Casanova, Lezione 38ª.

Digitized by Google

« ma dell'osservanza delle leggi e del regolare andamento della « giustizia medesima » (1).

E codesta limitazione da niuno disconosciuta veniva anche più esplicitamente messa in rilievo dall'on. Zanardelli, il quale dopo di aver affermato che non « sia lecito al potere esecutivo di en- « trare nelle opinioni, negli apprezzamenti e nei criteri de' ma- « gistrati » soggiungeva: « Guai se il potere esecutivo dovesse « giudicare i giudicati . . . . Questi sono i principî « cardinali ed elementari d'un regime libero » (2).

15. La quale deduzione a noi pare incontrovertibile, perchè conforme alla realtà delle cose ed all' indole della missione del potere giudiziario, avvegnacchè, fuori del corso formale della giustizia, mancherebbe la materia, sulla quale dovrebbe impernarsi la responsabilità d'un potere estraneo.

Di tal che il modo di esplicamento di quella responsabilità, se vuolsi ricercare in una forma diretta di sindacato del potere esecutivo sugli atti del potere giudiziario, non solo è contradetto dall'autonomia ed indipendenza del medesimo, ma non trova la sua espressione in una forma pratica destinata a tradurlo in atto.

Il che è così vero che anche pe' magistrati addetti al P. M. non ostante la inesatta locuzione dell'art. 129 Ord. giud. non si rèvoca più in dubbio in Francia, come in Italia, che se desso nei suoi rapporti col potere esecutivo non possa sottrarsi a'suoi ordini od istruzioni per quanto si attiene alle sue attribuzioni amministrative, per quanto riflette la sua funzione giudiziaria egli ha pienissima libertà di azione e di apprezzamento intorno al modo di interpretare la legge e di tutelare i diritti della società (3).

Ond' è che quella responsabilità e quel sindacato, che vuolsi attribuire al potere esecutivo sul giudiziario, o va circoscritto al solo corso formale della giustizia, ed è ben poca cosa ed in pratica diventa limitato, se non inattuabile, o si esplica in una forma indiretta, ed allora esso sarebbe in opposizione co' criteri informatori di una legge razionale di ordinamento giudiziario o in pratica potrebbe mettere in dubbio l'indipendenza del magistrato. Anzi non sarebbe, al dir d'un moderno scrittore, che un legittimar

---

(1) Tornata del Senato del 28 Gennajo 1873.

(2) Tornata della Camera del 23 Novembre 1881.

(3) Vigliani — Tornata della Camera del 9 Dicembre 1875 — Zanardelli — Tornata del 21 Febbraio 1883.

Digitized by Google

l'abuso col velame d'una forma costituzionale non potendosi parlare di responsabilità ministeriale in materia di giustizia; avvegnacchè « nessuna responsabilità nè morale nè politica è concepibile,
« ove non siavi possibilità d'ingerenza o di direzione; e la inge-
« renza o la direzione riservata al potere politico in materia giu-
« diziaria è la negazione del concetto stesso della giustizia » (1).

Bisogna quindi, cominciare per rettificare i criteri regolatori de'rapporti fra il potere giudiziario e gli altri poteri dello stato; necessità che riesce anche più evidente, ove si ponga mente alla diversa posizione del potere giudiziario ne'governi assoluti e nei costituzionali; imperocchè, giusta il concetto del Manna, se nel governo assoluto l'unità ideale della monarchia, rappresentata dall'unità materiale della persona del principe, nel quale si riassume la triplice qualità di legislatore, giudice ed esecutore, rende inconcepibile la indipendenza del potere giudiziario, avviene il contrario ne' governi temperati in cui spesso egli è chiamato a bilanciare ed infrenare l'azione del governo; ed ove, se la sua autonomia non è assicurata in fatto, quel accentramento non solo sussiste, ma può diventare più esiziale per la molteplicità di coloro che concorrono ad integrare gli altri poteri dello stato.

16. Laonde, non ostante che nello Statuto si parli di *ordine* e non di *potere* giudiziario, e nell'ordinamento si qualifichi d' *impiego* la sua missione, pure, se potere autonomo deve ritenersi quello che è governato da speciali leggi organiche, questa autonomia è incontrovertibile e fu in più rincontri riconosciuta nel doppio ramo del parlamento (2).

Ed a ciò son conformi i precedenti legislativi, imperocchè la Camera votando nel 1876 i bilanci provvisori, sopra una splendida relazione dell'on. Correnti, stabilì di non dovervisi comprendere i funzionari di quelle amministrazioni i cui organici erano stati approvati con leggi speciali, e quindi escluso il potere giudiziario il cui ordinamento fu stabilito con la legge del 5 Dicembre 1865.

E tanto la Commissione del bilancio del 1877, quanto la Corte de' conti ritennero esplicitamente, che la legge del 7 luglio 1876 portante miglioranti alle condizioni de' *funzionarî ed impiegati* dello Stato non fosse applicabile alla magistratura e suoi dipen-

---

(1) Bonasi, ibidem, Cap. 1 § 13.

(2) Tornate della Camera del 16 Dicembre 1877 — 28 Novembre 1878 — 20 Novembre 1880 — e tornata del Senato 22 Gennajo 1879.

Digitized by Google

denti, *come quella che è governata dalle speciali sue leggi organiche.*

E fu così, che i miglioramenti arrecati a' funzionari delle diverse amministrazioni co'bilanci votati sullo scorcio del 1876 non si estesero al potere giudiziario (1).

Riesce, adunque, difficile a comprendere come esso possa andar confuso con gli altri funzionarî, dopo che lo stesso potere legislativo e l'esecutivo àn proclamata questa verità, per altro evidente, a segno da escluderlo dal benefizio portato dalla citata legge, e dopo di essersi solennemente proclamato, che al disopra dello stesso nostro patto politico sta il culto della giustizia e l' assoluta indipendenza della magistratura, che è il primo postulato della sincerità degli ordini politici (2).

---

(1) Ai criteri da noi espressi non può fare ostacolo l'aumento del sessennio introdotto nel bilancio del ministero di Grazia e Giustizia del caduto anno 1888 sia perchè nel concetto del Guardasigilli proponente e del Parlamento esso fu un espediente determinato dal fatto di non aver potuto, dopo sì lungo elasso di tempo, procedere alla riforma giudiziaria nella quale, secondo l'idea del Ministro Zanardelli, era necessario assicurare una posizione degna a ciascun ordine di magistrati, e sia perchè fu da tutti sollennemente proclamato che con siffatto miglioramento non s' intendeva di arrecar pregiudizio alla detta riforma.

(2) Esposizione del programma ministeriale fatto dall' on. Depretis alla Camera nella tornata del 28 Marzo 1876.

Digitized by Google

CAPITOLO III.

Necessità della indipendenza del potere giudiziario desunta dall' indole della sua funzione giudiziaria e politica.

SOMMARIO. — 17. L' indipendenza del potere giudiziario si connette colla necessità del suo concorso per assicurare lo stato giuridico — Essa è in ragion diretta della sfera di libertà garentita dalla legge fondamentale — 18. Negli stati a forma rappresentativa è d'uopo tener conto del concorso del paese nel governo della cosa pubblica — 19. Ordinamenti attuati in Francia — Conseguenze — 20. Errore nell' estenderli in Italia, e conseguenze meno dannose per l' influenza de' costumi e per la temperanza del potere — 21. Possibilità dell' ingerenza e dell' arbitrio riconosciuto da coloro che regolarono i destini della magistratura — Clamori e sospetti.

17. La istituzione della pubblica giustizia è il cardine di ogni autorità sociale, e tale istituzione, al dir del Carrara, deve essere organata in modo da rispondere al suo fine, che è quello di mantenere la sovranità del dritto nello stato, (1) e da trovare in se stessa le condizioni adatte a raggiungerlo.

Pertanto è un fatto incontrastabile, che trova la sua conferma negli insegnamenti della storia e dell' esperienza, che niuna quistione relativa all' ordinamento giudiziale possa scindersi dalle quistioni fondamentali di diritto pubblico e di ordinamento interno di uno stato.

Ora dalla determinazione della missione del potere giudiziario e dalla importanza della stessa negli stati liberi promana il concetto della necessità della sua assoluta indipendenza dagli altri poteri, co' quali esso concorre al mantenimento dell' ordine.

L' è questa una verità di una evidenza intuitiva riconosciuta come assioma costituzionale, giusta la frase del Thonissen; ed il Bluntschli insegna che la *intera indipendenza* de'giudici nell'esercizio della loro missione è una condizione della *distinzione* della giustizia dal governo nella costituzione dello stato; ed altri pone l' *assoluta indipendenza* della magistratura come base e condizione di ogni civile ordinamento (2).

E poichè le costituzioni politiche non fanno che promettere

(1) Ibidem § 2480.
(2) Grippo — Opera citata. Cap. VII, n. 33.

Digitized by Google

la libertà, mentre la vera garentia di essa fa mestieri ricercarla nelle leggi regolatrici dell' azione dello stato ne' suoi molteplici rapporti cogl' individui e colle varie sfere sociali, così si fa manifesto quanto larga parte spetti al potere giudiziario nel tradurre in atto quella garentia.

Ond è, che secondo i principî più o meno larghi di libertà cui s' informano le diverse costituzioni, si trova diversamente stabilito il principio e la base dell' ordinamento giudiziario; che anzi fu osservato un fatto anche più imponente, che mutarono nello stesso paese i criteri informatori dell'organamento giudiziario in relazione a' mutamenti avvenuti negli ordinamenti costituzionali. Basta scorrere la storia della Francia dallo scorcio del passato secolo fino a noi per convincersi di questa verità, che l'indipendenza del potere giudiziario fu più o meno solidamente assicurata secondo che si verificò maggiore o minore accentramento nell'organamento de' poteri dello stato; ditalchè può ben dirsi che la sua indipendenza è in ragione inversa di questo accentramento ed in ragion diretta de'criteri liberali su cui si adagia la costituzione dello stato. Anzi non vi è corpo che, più del giudiziario, risenta de' mutamenti politici, tanto da potersi nell' organismo del potere giudiziario riscontrare il vero termometro della sfera più o meno ampia di libertà cui un governo s' informa: e ciò per una ragion ben naturale, imperocchè, se la giustizia corrisponde ad un tipo assoluto, l' organismo giudiziario, che è il corpo di questa idea astratta, varia a misura che muta lo stato politico.

Ora se per poco si concepisse un accentramento dei poteri, in modo da aversi una magistratura più o meno dipendente dal potere amministrativo, che in fondo non è che il comitato esecutivo della Camera, giusta la frase incisiva del Bagehot, allora come potrebbe star garante de' limiti segnati all'azione degli altri poteri, quale autorità avrebbero i suoi pronunziati in materia di elezione, d' imposte, ne' reati di creazione politica ed in tutte quelle vertenze in cui lo stato sia interessato? Quale tutela avrebbero i privati cittadini contro la possibilità di un'esorbitanza per parte del governo? Quale sincerità potrebbero avere le elezioni, se le liste essendo rivedute con giudizio risolutivo dal magistrato, resterebbe aperto il varco ad un ministero invasore, stringendo alquanto i freni, di ridurre in sua mano la sorgente del corpo elettorale? In qual modo potrebbe premunirsi il paese contro le sentenze di magistrati troppo devoti agli uomini del potere? E nei

Digitized by Google

momenti procellosi e di agitazioni politiche, in cui tutto il meccanismo governativo si mette in discussione, dove si troverebbe il baluardo e la salvaguardia delle istituzioni, se non nell'autorità giudiziaria fortemente organizzata ed affatto indipendente dal partito dominante e da quelli che si disputano il campo politico? E questa è la posizione del potere giudiziario di fronte al potere esecutivo; vediamola di fronte al legislativo che è l'altro lato del prisma. Ammettasi per poco la prevalenza o il sindacato del potere legislativo sul giudiziario e si estenda in una forma anche indiretta, e si avranno di conseguenza falsati i rapporti fra il corpo legislativo ed il giudiziario, e si sarà creato un potere onnipotente, in forza del quale una maggioranza audace potrebbe imporsi e tutto osare invadendo la sfera di azione riservata agli altri poteri dello stato.

18. Ditalchè potrà discutersi, in tesi astratta, se l'ordine giudiziario debba essere o meno indipendente ne'governi retti da sovrani assoluti, dove l'ombra del potere sovrano si estende, assorbendoli, a tutti i poteri dipendenti, che ne sono una emanazione, ed in lui i magistrati troveranno sempre garentia e protezione. Ma ne' governi fondati su libere istituzioni bisogna tener conto di un altro fattore, qual è quello del concorso del paese concretantesi nella rappresentanza de' suoi legittimi mandatari. E questa tendenza de' governi moderni ispirava ad un elegante scrittore le seguenti considerazioni:

« Touts ceux qui étudient en quel sens se developpent les « gouvernements modernes, et qui s'effraient de l'instabilité des « pouvoirs soumis aux caprices de l'election croint nécessaire de « placer le pouvoir judiciaire assez haut et sur un piédistal as- « sez ferme pour qu' il devienne le frein des démocraties et l'ar- « bitre de leur passion. L' esprit de parti corrompt la justice, « tandis que les partisans sinceres d' un regime libre devraient « s'appliquer, au contraire, a la costituer comme le pivot sur le « quel doit reposer l'équilibre d'une république. Si nos hommes « politiques étaient capables d' embrasser une pareille tâche, si « leurs vues étaient moins courtes et leur ambition moin étroite, « ils jetteraint les yeux autour d'eux et mesureraint les besoins « nouvaux de la société (1).

(1) Georges Picot—Les magistrats et la démocratie—Revue des deux mondes. Disp. 15 Mars 1884 p. 315.

Digitized by Google

E se per avventura piacesse slargare le indagini noi potremmo soggiungere: si ammetta per poco ed in ipotesi il più lieve e lontano sospetto contro la indipendenza del potere giudiziario, ed anche ne'rapporti internazionali verrebbe a scuotersi quell'autorità che nasce dalla divisione e reciproca indipendenza de'poteri dello stato; imperocchè qual valore e qual prestigio avrebbero i suoi pronunziati all'estero? Con quanta verità avrebbe potuto l'onorevole Mancini, come fece a proposito della *delicata quistione* di *propaganda fide*, affermare in tuono così reciso e sollenne, trattarsi di una quistione di diritto interno sovranamente decisa dai magistrati del paese?

19. Ora di fronte a questa indiscutibile necessità di segnare una linea di demarcazione fra il potere giudiziario, il politico e l'esecutivo come si provvide in Francia coll'ordinamento che più tardi fu trapiantato in Italia?

Quel ordinamento, opera del primo Napoleone che fu detto e fu il genio della Francia, non poteva non portar l'impronta del potere concentrato che egli con ferrea mano andava organando nel seno della Francia, tanto da far dire all'Ortolan: « Ce sont « les pas d'un homme qui s'avance, qui parvient a la domina- « tion. Tandis que ses armées traversent les capitales de l'Euro- « pe, son administration, son ordre judiciaire l'organisent forte- « mente. Là, comme dans les régiments, le comandament mili- « taire parti du chef, répété de grade en grade parcourt les rangs « et y produit l'obeissance passive; » avvegnacchè fu osservato che « Ce grand homme de guerre, qui n'admettait pas la con- « tradiction, même en matiere de foi, ne devait pas la tolérer « dans l'administration de la justice » (1).

E quanto codesto sistema conferisse ad assicurare l'indipendenza della magistratura francese, lo afferma l'illustre Prevost-Paradol.

« La scelta del magistrato per opera del potere esecutivo, ed « il suo avanzamento a beneplacito di questo potere costituiscono « il sistema francese, quale lo vediamo applicato sotto i nostri « occhi. Non vi è bisogno di un lungo esame per riconoscere che « questo sistema non può assicurare in alcun modo l'indipendenza « de'magistrati di fronte al potere esecutivo; imperocchè questo « potere tiene nelle sue mani la loro carriera, e decide sovrana-

(1) Desjardins — Ibidem Cap. 1°.

Digitized by Google

« mente del loro avvenire. L'inamovibilità è l'argomento ordina-
« rio de'difensori di questo sistema, e si sostiene volentieri, che
« l'inamovibilità è una garentia sufficiente d'indipendenza. Non
« pertanto nulla è meno conforme alla logica ed alla natura delle
« cose. I servitori dello stato, che non siano magistrati, non sono,
« come essi, inamovibili, ma possono come essi ricevere pro-
« mozioni: tutti i funzionari, diversi dai magistrati, possono dun-
« que temere ad un tempo di non salire e di discendere. Or si
« domanda, quale di questi due moventi opera più efficacemente
« sull' animo de' funzionari amovibili e ne assicura meglio l' in-
« dipendenza? E il timore di discendere, o come si dice, di esser
« destituito? Ma questo timore quasi non esiste, perchè il fatto
« della destituzione è infinitamente raro. Gli è il timore di non
« salire, di non avanzare, il quale è al tempo stesso il freno del
« funzionario francese e lo stimolo sempre attivo del suo zelo. Di
« questi due moventi, o per dir meglio, di questi due istromenti
« di soggezione, il timore di discendere ed il timore di non sa-
« lire, il nostro ordinamento giudiziario sopprime il primo e più
« debole per lasciar pienamente sussistere il secondo, che non solo
« è il più forte, ma è il solo efficace; e vorrebbesi conchiudere che
« questo ordinamento garentisca sufficientemente l' indipendenza
« della magistratura! Questa asserzione non può sostenere la di-
« scussione in teoria, ancor quando si trascurasse la testimonianza
« decisiva dell' esperienza » (1).

Ed è grave il giudizio che un procuratore generale della Corte di cassazione di Parigi esprimeva intorno alle condizioni della magistratura francese.

« Hé bien! Malgré mes sentiments personels, je n' hesite pas
« a rèpondre à la question posée: non, la magistrature, telle qu'elle
« est organisée, n'offre pas des garenties suffisantes a la protection
« du droit dans nôtre pays; les hommes d'èlite, qu'elle renferme,
« sont comme perdus dans l'immense cadre de l'ordre judiciaire,
« et y sont paralysés par un organisation vicieuse . . . . »

E bisogna pur riconoscere che all' accentramento del potere tendevano gli ordinamenti introdotti nella Francia; imperocchè coll' esagerazione dell'azione dello stato sull' amministrazione, e col ritenere assorbita in questa la giustizia, surse una organizzazione giudiziaria, in cui la gerarchia era troppo accentuata, e non tardò

(1) La France nouvelle—Paris 1876.

Digitized by Google

a svolgersi un tipo di amministrazione dicasterica e reggimentata in modo da far derivare da essa, al dir del Poitou, quella smania febbrile degli avanzamenti e quella smodata ambizione delle onorificenze, che mettono in pericolo l'indipendenza del magistrato, la prima col renderlo cupido ed ambizioso, la seconda col renderlo, stuzzicandone la vanità, cortigiano e leggiero.

E codesta forma reggimentata e dicasterica introdotta negli ordinamenti giudiziali lamentava Odillon-Barrot: « Si è in seguito « a ciò inoculata nella magistratura cotesta *febbre* dell' avanza- « mento, che è un espediente utile per l' esercito, ma che appli- « cato all'ordine giudiziario è un *pervertimento manifesto*. Impe- « rocchè se il soldato deve all'autorità un'ubbidienza passiva, il « magistrato non le deve che convinzioni libere e ragionevoli. »

E le cose giunsero a tale da sentirsi la necessità di infrenare l'abuso invalso, per come ci apprende il Borèly, il quale cita una circolare del ministro Guardasigilli Delangle dall'agosto 1859, in cui son notevoli i brani seguenti:

« Quando rimane vacante qualche posto nella magistratura, e « spesse volte prima ancora che la morte o il ritiro del titolare « l'abbia reso disponibile, quelli fra i magistrati, che si credono « avervi de' titoli, si affacendano quali a venire a sollecitare in « persona, quali ad inviare domande o lettere di raccomandazione. « Questi abusi non possono essere più a lungo tollerati. . . . . . « . . . . Io non reputo nulla di più sconveniente che tali « premure, per le quali non si esita ad esaltare, al di là di ogni « misura, i meriti propri ed a vilipendere i colleghi supposti ri- « vali. » E prosiegue: « Una siffatta condotta non può esser più « oltre tollerata: io voglio che si sappia pertanto che il merito ed « i servigi resi sono la sola ragione di preferenza e che le sole « raccomandazioni, alle quali attribuirò importanza, sono quelle dei « capi gerarchici di ciascun distretto.

« Può accadere, ed è anzi ciò che più di frequente accade, che « le raccomandazioni provengano da persone considerevoli, la « cui parola generalmente merita di essere ascoltata. Ma quale « influenza può esercitare nella scelta dei magistrati la testimo- « nianza stessa di persone onorevoli, ma estranee all'amministra- « zione della giustizia, ignari dei suoi bisogni, delle sue esigenze « e delle sue regole e discipline? » (1).

---

(1) Siffatta circolare fu invocata contro il persistente abuso dall' avvocato

Digitized by Google

E si giunse all' ingiurioso sospetto lanciato contro l' ordine nobilissimo de' magistrati francesi, che vi à di que' che rendono *non pas des arrets, mais des services:* e da una in un' altra esagerazione si devenne, in tempi a noi più vicini, alla creazione dei così detti Tribunali de'conflitti destinati a decidere le quistioni di competenza per la cognizione de'famosi decreti di maggio, ed a mettere la magistratura a discrezione de'Prefetti, come nella tornata della Camera francese del 16 novembre 1880 il Favre ebbe a rimproverare al Guardasigilli Cazot. E quando nell'applicazione dei detti decreti surse divergenza fra'criteri del potere esecutivo, forte della maggioranza opportunista prevalente, ed il potere giudiziario, lo s'intese accusare di ribelle e fazioso e fu minacciato d'una epurazione; e col pretesto di mettere la magistratura in armonia col potere civile e colla rappresentanza nazionale si andò fino al punto da sospendere l' inamovibilità; unico e fragile baluardo contro le intemperanze del potere; con che, come osservava il Journal des Debats, la magistratura fu posta in balìa del potere esecutivo.

E così operando il governo repubblicano non à fatto che seguir l'esempio de'governi precedenti, imperocchè in Francia profittandosi della facilità, con che si mutano le forme di governo, quello che sorge non si tiene vincolato a rispettare la indipendenza del potere giudiziario per plasmarlo ad immagine e similitudine del partito pervenuto al potere. Da quì l'epurazione avvenuta per opera dei Borboni nel 1814 e quella verificatasi nel 1830 sotto la monarchia Orleanese, e quella attuata in forza del decreto della Repubblica del 17 Aprile 1848, che dichiarò l' inamovibilità incompatibile col regime repubblicano; e così si procedette sotto il governo di Napoleone 3º che giunse a far proscrivere diversi magistrati inamovibili, e così, non ostante la sua breve durata, si regolò il governo della difesa nazionale co'decreti del 28 Gennaio e 3 Febbrajo 1871. E sotto l' attuale regime repubblicano, proclamandosi che la repubblica non può abdicare questa prerogativa del potere, si è giunto ad aver le mani libere e compiere la desiderata epurazione; e prima col pretesto di introdurre il sistema elettivo negli ordinamenti giudiziali, e poscia colla soppressione d' un determinato numero di centri giudiziari votata colla legge 30 Agosto 1883, si è con una

---

generale presso la Corte di appello di Parigi nel discorso di apertura pronunziato il 3 Novembre 1881 — Rivista Penale, anno IX, vol. XVII, fascicolo 6º, Cronaca.

Digitized by Google

serie di provvedimenti raggiunto l'intento di sbarazzarsi de' magistrati incomodi o poco pieghevoli a' criteri prevalsi presso la maggioranza repubblicana. Anzi non è inopportuno tener conto del modo onde di sbieco siasi devenuto all' epurazione.

Rileva il Bonasi (1) che giusta l' art. 11 non dovea essere eliminato, in ciascuna gerarchia, che un numero corrispondente ai titolari dello stesso grado dalle sedi soppresse; e sotto questo punto di vista si strappò al Senato l'approvazione. Ma al detto articolo fu data una interpretazione ben diversa, che senza, cioè, aver riguardo a' gradi de'magistrati delle sedi soppresse, ma solo tenendo conto del loro numero, si potesse per la soppressione d'un giudice, anche dell'ultimo grado della gerarchia giudiziaria, eliminare un consigliere od un capo di Collegio. E con questo sistema, non sappiamo quanto corretto, furono eliminati 10 primi presidenti, 24 presidenti di sezione, 176 consiglieri, 130 presidenti di Tribunale e 233 giudici, e ciò, come notava il Roche relatore della legge alla Camera, per aver de' magistrati fedeli osservatori della legge suprema del paese e lealmente devoti alla repubblica (2).

Ed a chi piacesse d'indagare, quale sia stato il trattamento fatto alla magistratura in Francia nell' atto che il capo dell' opportunismo proclamava a Belleville la urgenza di misure riparatrici per una radicale riforma, non avrebbe che a gittar lo sguardo su quanto à scritto di recente un elegante scrittore:

« Des mois des fevrier 1879 les révocations commencèrènt « . . . . Les nominations judiciaires n' étaient plus inspirées que par une sole pensée: faire entrer dans les parquets « le plus grande nombre d' hommes se disant dèvoues a la repu« blique. A cet interêt supèrieur tout fut subordonnè » (3).

20. Or quest'ordinamento, con tutti i pericoli dipendenti da un potere accentratore ed assorbente, fu accolto in Italia: ma ci affrettiamo a dire che presso noi per virtù di uomini, più che per bontà d' istituzioni, non si sono verificati gli sconci deplorati in Francia; il che rivela che gl'italiani siano assai migliori di quello che essi stessi si stimano, imperocchè, come rilevava il senatore Borgatti « se dalle stesse cause non sono ancora derivati i medesimi

(1) La magistratura in Italia — Cap. II, § 18.

(2) Compte rendu officielle de la Chambre des Deputes — Tornata 2 agosto 1883.

(3) Pigot — ibidem.

Digitized by Google

» effetti, non è per merito della istituzione, la quale in Italia è la « stessa come in Francia, ma è piuttosto per merito de'nostri co- « stumi e de' nostri magistrati. Se tuttavia i costumi ed i magi- « strati possono sopperire al difetto di una buona costituzione giu- « diziaria, questa è pur sempre necessaria onde mantenere la bontà « de' costumi e de' magistrati » (1).

Ed il Mirabelli soggiunge « Il concetto della necessità della « indipendenza del potere giudiziario è così radicato nelle menti « degl' italiani, ed il sentimento vi è così vivo, che il governo « lo à scrupolosamente in tutti i suoi atti osservato. Ma se questa « è stata una virtù degli uomini, che han tenuto le redini dello « stato in tempi turbolenti o tranquilli, non è delle sue leggi, le « quali davano loro il potere di violarne lo spirito. Ma, perchè « non si è fatto, non ne deriva che non si possa fare e che il ma- » gistrato creda o possa credere pienamente sicura la sua posi- « zione, se in uno o più casi dispiaccia al Ministro (2).

Ond' è che facendosi a fidanza colla temperanza del potere e colla rettitudine de'magistrati italiani rimase insoluta la quistione sul modo di attuare forme adatte a garentirne praticamente ed efficacemente la indipendenza.

Ma che non sempre i soli corretti costumi bastino a supplire al difetto di buone istituzioni, fu anche rilevato in seno all'autorevole consesso, quando si accennava alle raccomandazioni ed alle sollecitazioni degli uomini influenti ed al pericolo delle stesse per l'indipendenza del potere giudiziario (3).

E de' piaggiatori e procaccianti parlavasi nella relazione della Commissione senatoria sul progetto De Falco (4).

Ed a stabilire garentie opportune a rimuovere il dubbio, che alla dignitosa modestia di coloro, che stimano il loro decoro, possa prevalere l'inverecondia de'procaccianti, miravano i progetti del Mancini (5) e del Tajani (6). E l' on. Zanardelli deplorava codesta anomalia accennando alla febbre delle promozioni (7).

---

(1) Tornata del Senato del 22 Gennaio 1873.

(2) L'inamovibilità della magistratura — Cap. V.

(3) Tornata del Senato del 20 Maggio 1879.

(4) Atti del Senato, Relazione n. 9 — B. sul progetto di Legge per modificazioni all'ordinamento giudiziario — Relatore Vacca § IX.

(5) Atti della Camera — Progetto di legge n. 123 — Garentie alla magistratura § V.

(6) Progetto di legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario § II.

(7) Tornata della Camera del 20 Febbrajo 1883.

Digitized by Google

E ad infrenare l'abuso delle private raccomandazioni tendeano le circolari ministeriali del 6 ottobre 1866 N. 112 (1), del 20 agosto 1879 n. 832 (2) e del 14 gennaio 1885 n. 1123, in cui si comunicava una formale deliberazione presa al riguardo dalla Commissione consultiva istituita con decreto 14 dicembre 1884 (3).

---

(1) « Troppo di frequente i funzionari anzidetti (giudiziari) invece di uni-« formarsi a quelle norme, declinano il mezzo de' loro superiori naturali ed « inviano quasi per sistema direttamente al Ministro le loro istanze, ed al « medesimo le fanno presentare raccomandate da estranee persone.

« Questo gravissimo abuso non deve più oltre continuare; se esso à po-« tuto verificarsi in altre circostanze, è assolutamente intollerabile sotto un « Governo, nel quale ogni provvedimento deve trovare la sua giustificazione « soltanto nella legge, ed in cui è lecito ad ognuno far valere i proprii dritti « ed esprimere i propri desideri anche in modo diretto verso il Ministro nei « casi eccezionali previsti dal Regolamento generale giudiziario. D'altronde « il sistema irregolare delle private raccomandazioni, oltre d'imbarazzare gran-« demente il servizio e moltiplicare senza alcuna utilità il nnmero degli af-« fari, sottopone ad un sindacato incompetente le autorità giudiziarie e fo-« menta la insubordinazione e la indisciplina ne' funzionari dipendenti ».

(2) « Gli art. 61 e seguenti del Regolamento generale giudiziario stabili-« scono il modo ed il mezzo onde i funzionari della magistratura e del P. M. « possono far pervenire al Ministro le richieste concernenti la loro carriera « od altro loro personale interesse. Da alcun tempo in quà quegli articoli « sono troppo spesso trasgrediti. Alcuni funzionari li dimenticano del tutto e « scrivono direttamente al Ministro; altri li eludono facendo sottoscrivere da « un amico la lettera che contiene le domande; insomma si tentano tutte le « vie per farsi sentire, meno la via regolare, cioè la gerarchica. Importa al « buon servizio ed importa allo stesso interesse del richiedente ben inteso, « che le dette anomalie cessino. Nessuna raccomandazione privata, per quanto « sia di persona autorevole vale a supplire nell'animo del Ministro le infor-« mazioni che i soli superiori legittimi de' richiedenti possono dare, poichè « queste debbon esser desunte dalla conoscenza pratica e quotidiana delle « opere dei funzionari, e debbono venire ispirate da criteri comparativi e dalla « giustizia distributiva ».

(3) « La Commissione consultiva per le nomine, promozioni e tramuta-« menti de' magistrati giudicanti, istituita secondo il Regio Decreto del 14 « Dicembre 1884 N. 2807 (Serie 3.), nella sua tornata del dì 8 di questo mese « dopo di essersi costituita e di avere scelto a Presidente il Comm. France-« sco Pantanetti ha emessa la seguente deliberazione:

« Considerando che per il regolare svolgimento delle sue funzioni non può, « nè deve prendere in esame raccomandazioni, le quali spesso danno indizio « ed argomento di scarso merito personale in chi le sollecita, prega S. E. « il Ministro Guardasigilli di render noto per mezzo del Bullettino ufficiale « le seguenti determinazioni.

« 1. La Commissione non terrà alcun conto delle raccomandazioni, da qua-« lunque parte esse vengono.

Digitized by Google

21. Che anzi gli stessi replicati tentativi di riforma e le limitazioni che taluni ministri si sono imposte ricorrendo al meccanismo di commissioni consultive, altro evidentemente non rivelano, se non la possibilità dell'ingerenza e la facilità di abusare d'un potere troppo concentrato ed esteso; tanto che taluni Guardasigilli si sono sgomentati di fronte alla possibilità di quel arbitrio, e l'ànno solennemente dichiarato: il che appalesa la loro buona fede e, ad un tempo, il proposito di non voler abusare della decisa prevalenza che l'ordinamento vigente accorda al potere esecutivo.

E codesto pericolo metteva in rilievo il Vacca, quando accennava alla fisonomia ed all'indirizzo d'un potere politico concen-

---

« 2. Nessuno dei commissari risponderà a lettere che gli potranno essere « indirizzate da qualsiasi funzionario dell'ordine giudiziario sopra ciò che è « stato o sarà tema di deliberazione della Commissione.

« 3. I funzionari dell'ordine giudiziario che ànno ragioni da far valere, « in conformità dell'art. 61 del Reg. gen. giud. debbono per mezzo de' loro « superiori immediati rimettere a S. E. il Guardasigilli quelle domande di« rette a conseguire una promozione, o que' reclami con cui intendono dimo« strare di essere stato offeso un loro dritto o di non essersi tenuto debito « conto d'un servizio.

« Rendendo di pubblica ragione questo voto della Commissione consultiva, « io son sicuro che tutti i magistrati vi vorranno ottemperare continuando « così a dar prova di quello spirito di moderazione, cui sempre s'ispirano, « e di fiducia nel novello istituto indirizzato a garentire i loro dritti e le loro « legittime aspirazioni ».

Nella discussione del bilancio di Grazia e Giustizia dell'anno 1888, e precisamente nella tornata del 25 maggio si ritornò sul penoso argomento e vi fu chi lamentò la posizione anomala, in cui si trova il Ministro ed il Deputato di fronte alle richieste di raccomandazioni de' magistrati, non senza invocare provvedimenti per ovviarvi. Ma l'on. Zanardelli si limitò a rilevare che una disposizione del regolamento della Camera francese sul divieto delle raccomandazioni era rimasta lettera morta ed aggiunse « che i rimedi non poteano essere che due, l'uno nella coscienza de' deputati e l'altro maggiore nella coscienza dei Ministri » — E sta bene; ma, ove lo sconcio deplorato sussista, perchè non ricercare il vero rimedio nella coscienza del giudice? Ed a tale scopo il temperamento più adatto sarebbe quello o di sottrarre il magistrato alla dipendenza del potere esecutivo, o di rendere incompatibile l'esercizio della avvocheria col mandato politico; ed inoltre creare per ciascun grado di giurisdizione posizioni degne, come affermava lo stesso Zanardelli. (Tornata della Camera del 24 maggio 1888), e garentire l'avvenire del magistrato per guisa da francarlo dal bisogno di ricorrere a mezzi cotanto lesivi della sua dignità.

Digitized by Google

trato ed assorbente, che è ritratto della nostra legge giudiziaria sulle orme della francese.

A questo pericolo accennava l' on. Conforti, quando rilevava nettamente, che il Guardasigilli à un *potere sconfinato* sulle sorti e sull' avvenire delle autorità giudiziarie e che se si potesse escogitare una forma onde limitarlo, egli l' avrebbe accettata (1).

E di *questa autorità sconfinata* altri si mostrava preoccupato (2). Di fronte alla quale un autorevole magistrato non esitava di affermare, che la corruzione nascente dalle promozioni, dagli onori, o da un tramutamento ambito non è meno temibile del pericolo nascente dalla limitazione del principio d' inamovibilità (3).

Ed a premunirsi contro siffatto pericolo tendevano le garentie proposte col progetto Mancini, il quale lo metteva in evidenza coi seguenti gravi rilievi. « Potrebbe in fatti il potere esecutivo ren- « derlo inefficace e sterile (il principio d' inamovibilità) così per « le vie obblique, come per il lento o spedito salir de'magistrati « a gradi maggiori. E quanto si trovassero così corrotti deposi- « tari dell' autorità politica da esercitare, per tali vie, pressioni « sugli animi timidi o ambiziosi, e far intravedere minacce di « gastighi o lusinghe di favori, l' inamovibilità non avrebbe va- « lore pratico e significato giuridico » (4).

E l' on. Tajani recisamente dichiarava, che anche tolta al governo la facoltà de' tramutamenti, gli resterebbero « sempre mille « mezzi per far pressione quando lo volesse. Vi è quella data cor- « ruzione, che io chiamo corruzione per blandizie, corruzione anche « più fatale perchè può appigliarsi agli animi degli ottimi; ed « anche per questi, quando non abbiano pienissima indipendenza « di carattere, il sorriso del ministro, la promessa d' una croce, « la promessa d' una migliore residenza, di una promozione fatta « più presto di quello che loro potesse spettare sono ragioni molto « più valide per far pressione sopra tali magistrati » (5).

Ed il De Falco ebbe altresì ad osservare « che il lasciar troppo « all'arbitrio in materia sì delicata induce egualmente a credere

---

(1) Tornata della Camera dell' 11 Giugno 1878.

(2) Discorso del Ministro Villa — Tornata della Camera degli 11 Dicembre 1879 — e del Ministro Pessina — Tornata della Camera del 3 Giugno 1885.

(3) Mirabelli — L' inamovibilità — Cap. VIII.

(4) Progetto già citato.

(5) Tornata della Camera del 18 Gennajo 1879.

Digitized by Google

« che le ingerenze politiche possono influire sulla sorte del ma-
« gistrato, e di ricambio sulla sorte delle cause » (1). Tanto che la stessa commissione per la riforma giudiziaria veniva rilevando che « se tale materia è d'una vitale importanza, pure ne'governi
« assoluti, ove i favoritismi e le ingiustizie commesse ai riguardi
« delle singole persone de' magistrati non potrebbero esser che
« circoscritte ad un numero limitato sotto pena di esautorare com-
« pletamente il corpo, nel quale soverchiamente abbondassero —
« la materia stessa assume una concludenza incomparabilmente
« maggiore ne' regimi parlamentari, ove le influenze vere o cre-
« dute tali, de' molti, che più o meno direttamente partecipano
« all'amministrazione della pubblica cosa, accrescono oltre ogni
« limite di verità nella magistratura i sospetti che tali favoritismi
« possano essere la regola anzichè l' eccezione » (2).

Ma se quelle preziose confessioni rivelano, da un lato, che il potere affidato ad uomini compenetrati da sentimenti di alta riverenza verso il corpo giudiziario assai difficilmente potrebbe diventare invasore, rivelano altresì la possibilità dell'arbitrio dipendente da tale accentramento, rivelano la urgente necessità di non procrastinare la riforma d'un istituto, all'ombra del quale simili abusi sono possibili.

Ed è bastata questa possibilità per indurre il dubbio sull' indipendenza di fatto del potere giudiziario ed a mettere in forse la buona fede del ministro, determinando maligne interpretazioni sugli atti dell' uno e dell' altro; non ultima fra le ragioni dell' abbassamento dell'autorità morale del magistrato.

Così per fermo si esagerarono i timori pe' contatti fra la politica e la giustizia e per l' influenza de'così detti avvocati politici.

Così si autorizzarono clamori ed insinuazioni che riuscirono tutte a danno del prestigio dell'autorità giudiziaria, la cui indipendenza si credeva affidata a così fragili sostegni da poter rimanere scossa ad ogni passo, fino al punto da invocarsi come rimedio il temperamento di annoverare fra le cause d'incompatibilità parlamentari quella dipendente dall' esercizio della avvocheria (3) e

(1) Discorso pronunziato alla Corte di Cassazione di Roma nella Assemblea Generale del 3 Gennajo 1884 § XVII.

(2) Relazione citata p. 147.

(3) Tornate della Camera 24 Maggio e 27 Giugno 1882 e 3 Maggio 1884.

Digitized by Google

da accennarsi alla intrinseca incompatibilità della funzione di avvccato e di Capo dell' ordine giudiziario (1).

Alle quali dolorose conseguenze si è pervenuto per essersi rimasto aperto il varco alla disputa sul modo e le forme di garentire, in atto, l'indipendenza del potere giudiziario, ed il risolverla, ripeteremo con un autorevole magistrato, sarà opera di legislatore savio e prudente (2).

---

(1) Bonasi, Cap. IV, § 35 e 36 passim.

(2) Relazione statistica esposta dal Procuratore Generale Costa all' Assemblea Generale della Corte di Appello di Bologna nel 5 Genn. 1884 p. 115.

Digitized by Google

CAPITOLO IV.

Riforme necessarie a garentire in atto l' autonomia del potere giudiziario.

Sommario — 22. Modo onde è assicurata l'indipendenza del potere gindiziario dalle varie costituzioni — 23. Pericoli ove essa non sia garentita di fronte a' partiti alternantisi al potere — 24. Pericoli ove la sovrana tutela del potere giudiziario sia affidata ad un uomo politico — Insufficienza delle Commissioni consultive di giustizia e del Segretario Generale amministrativo — 25. Rilievi sulla opportunità di sottrarre le funzioni più importanti dello Stato alle oscillazioni della politica — 26. Necessità che il potere giudiziario sia rappresentato ne'consigli della Corona dal suo Capo naturale — 27. Necessità di rendere incompatibile la qualità di magistrato col mandato politico — Deduzioni.

22. È un canone di diritto costituzionale, che ammessa la divisione e l'equilibrio de'vari poteri dello Stato, se per poco uno di essi potesse arrogarsi un controllo diretto od indiretto su di un altro, la indipendenza di quest'ultimo ne rimarrebbe scossa e messa in pericolo la sua libertà di azione.

E, per quanto si attiene al potere giudiziario, questo principio di diritto pubblico, che implica la esclusione di ogni controllo nell' esercizio delle sue funzioni, è sanzionato dalla maggior parte delle vigenti costituzioni.

Il § 5° della Costituzione bavarese suona così:

« Le corti giudiziarie, entro i limiti del loro potere ufficiale « sono indipendenti, ed i giudici possono essere soltanto dimessi « dal loro posto con la perdita dell'unito stipendio od essere so« spesi mercè una sentenza ».

Il § 115 della Costituzione portoghese:

« Il poter giudiziario è indipendente ».

§ 122. « I giudici possono perdere la loro carica soltanto per « una sentenza ».

Il § 99 della Costituzione austriaca del 1849:

« L' amministrazione della giustizia e il governo debbono es« sere separati, e posti indipendenti l' uno dall' altro ».

E quella del 21 Dicembre 1867 dell' Impero Austro-Ungarico § 5:

« I giudici sono liberi ed indipendenti. Essi non potranno esser

Digitized by Google

« destituiti che ne'casi preveduti dalle leggi e solamente in forza « d' una sentenza giudiziaria formale ».

L' art. 100 della Costituzione belga:

« I giudici sono nominati a vita. Nessun giudice può esser « privato del suo posto, nè sospeso che per giudizio ».

L' art. 73 di quella della Danimarca del 28 Giugno 1866:

« I giudici nell' esercizio delle loro funzioni debbono regolarsi « secondo la legge—Non possono esser revocati che in forza di « una sentenza giudiziaria » . . . .

Il § 86 della Costituzione prussiana:

« Il potere giudiziario è esercitato in nome del Re da giudici « indipendenti da qualunque altra autorità, fuorchè dalla sogge- « zione alla legge ».

§ 87. I giudici sono nominati dal Re in suo nome, durante « la loro vita. Eglino possono venir destituiti e sospesi tempora- « neamente dalla carica soltanto per una sentenza giudiziaria e per « ragioni dalle leggi prevedute ».

La legge sull'ordinamento giudiziario per l' impero germanico del 27 Gennajo 1877:

« § I. Il potere giudiziario è esercitato da tribunali indipen- « denti, ed è soggetto soltanto alla legge ».

« § 2. I giudici non possono essere senza loro consenso ri- « mossi per sempre o per dato tempo dal loro ufficio, tramutati « in altra sede o posti in acquiescenza se non in forza d'una de- « cisione giudiziaria e colle condizioni e formalità stabilite dalla « legge ».

E nell'ordinamento inglese del 1873 si legge: « Tutti i giudici « dell' alta Corte di giustizia e delle Corti di appello occuperanno « le loro cariche vita loro durante » e si sa che per la consuetudine, di cui è così tenace il popolo inglese, essi son mantenuti in carica *quandiu bene se gesserint.*

E nella stessa Francia ecco come fu intesa la formola statuita nell' art. 57 della Costituzione del 1814 e riprodotta nell' art. 48 di quella del 1830. « *La giustizia emana dal Re, essa si ammi-* « *nistra in suo nome per mezzo dei giudici ch' Egli nomina* ».

« Il giudice, qual' è costituito dalla Carta, dice Hello, non es- « sendo responsabile, non è l'agente di nessuno, e quindi è indi- « pendente. Per verità il giudice è nominato dal Re, ma non con- « fondiamo: altra cosa è la delegazione del potere, altra è la no- « mina del funzionario. Il potere esiste indipendentemente dal

Digitized by Google

« Sovrano: esso esiste nella legge stessa, co' principî forme e mo-
« dalità, cui la legge sola può variare. Creato per tal modo il
« potere ed organizzato fin da principio, altro più non occorre
« fuorchè un funzionario che lo eserciti, e spetta appunto al So-
« vrano di designare le persone atte a compiere codesto ufficio.
« Perchè la nomina del funzionario potesse implicare una dele-
« gazione di poteri, converrebbe che il Principe potesse dare or-
« dini od istruzioni all' agente da lui scelto; ma il giudice non
« trova punto la sua regola di condotta nel decreto di nomina,
« e non deve render conto fuorchè a Dio ».

23. Ma se, tuttavia, sono un fatto innegabile gli sconci deplorati sotto l' impero di quella legislazione, e sono evidenti le lacune lamentate nella nostra che ne fu la riproduzione, ciò rivela la permanenza del pericolo d' una ingerenza facile ad esercitarsi in una forma indiretta, rivela che in una materia così delicata bisogna distinguere il nome dalla cosa, lo stato di dritto dalla condizione di fatto, il mondo ideale dal mondo reale; e dato il concorso del paese all' indirizzo del governo della cosa pubblica, quel pericolo può assumere altra figura, e divenire più grave per la indipendenza del potere giudiziario in una forma tutta speciale del regime rappresentativo.

« Ma la quistione dell' ordinamento della giustizia, ha detto
« un arguto scrittore, con assoluta indipendenza vuol essere guar-
« data anche da un altro lato. Il pericolo della sopraffazione non
« viene solo da parte del potere esecutivo. Ne' governi retti a
« forme rappresentative il freno della legge può essere scosso an-
« che dalla forza de' partiti, e contro di essi bisogna garentire l'in-
« dipendenza del potere giudiziario per lo meno con tanta solleci-
« tudine quanta se ne richiede per rispetto al potere esecutivo » (1).

Ed è contro questo soverchiare de' partiti e contro le loro intemperanze che il Mancini sentiva la necessità di garentire di fatto l' indipendenza del potere giudiziario.

« E non è soltanto mestieri esercitare queste virtù resistendo
« ad ingiuste esigenze del potere; il magistrato à un compito
« non meno difficile e di non minor merito, quello della indipen-
« denza e del coraggio verso le violenze ed intemperanze di piaz-
« za, verso le prepotenze ed il soverchiare de' partiti » (2).

(1) Grippo luogo citato.
(2) Tornata del 19 Aprile 1877.

Digitized by Google

Ed a questa necessità accennava il Bonasi scrivendo, che « il « solo mezzo per ottenere che il diritto di ciascuno sia presidiato « sempre e contro tutti, è di affidarne la tutela ad un potere che « nulla abbia a temere e nulla abbia a sperare dalla fortuna dei « partiti » (1); avvegnacchè « Les partis politiques, soggiunge un « moderno scrittore, cherchant avant tout à grossir leurs rangs « arrivent a classer touts les citoyens en deux camps: qui n'est « pour eux, est contre eux. Cependant le point essential est que « le juge ne soit pour ni contre personne » (2).

Al quale proposito osserva lo Story:

« Le fazioni ed i partiti sono frequenti tanto nelle repubbli- « che quanto nelle monarchie, e le medesime garentie sono in- « dispensabili nelle une e nelle altre contro le usurpazioni dello « spirito de' partiti e la tirannia delle fazioni. Le leggi, comun- « que salutari e necessarie esse sieno, divengono qualche volta « l' oggetto di una avversione temporanea dell' odio e della re- « sistenza del popolo . . . . L' indipendenza e l' impar- « zialità di giudici integri oppongono sovente una barriera al « successo de' suoi piani (demagogia); e questi medesimi ostacoli « ne fanno i nemici segreti di ogni amministrazione indipendente « e regolare della giustizia » (3).

Di quì la necessità di costituire la magistratura sovra una base così salda da assicurarne di fatto la indipendenza, la quale suona e si risolve nel costituirla in modo che essa sia principio e fine a se stessa, suona e si risolve nella necessità di non farne dipendere le sorti da rappresentanti estranei alla medesima rimanendola, per tal guisa, esposta alle seduzioni del potere e de' partiti che vi aspirano; suona e si risolve nella necessità di renderla autonoma di fronte agli altri poteri costituzionali, pur svolgendosi con essi in geniale accordo e non in diffidente antagonismo come parti viventi d'uno stesso organismo; suona e si risolve nella necessità di premunirla contro il desiderio intemperante del favore popolare, cui facilmente potrebbe il magistrato trascendere, quando sorgesse in lui l'ambizione di assicurarsi un seggio in Montecitorio, segnando, così, una netta linea di demarcazione fra la giustizia e la politica, i cui danni sono incalcolabili e finiscono per gettare lo scettici-

(1) Bonasi ivi Cap. 2.
(2) Dejardins ivi.
(3) Comm. sur la Cost. Am. Paris, II. c. 41.

Digitized by Google

smo negli ordini giudiziali. E questa necessità potrebbe presentarsi più imperiosa di fronte alla possibilità che giungesse al potere un partito che fosse fuori dell'orbita della costituzione; imperocchè allora, ed allora più che in ogni altra contingenza, si sperimenterebbe il bisogno di avere un ordine giudiziale fortemente costituito e tale da tradurre in atto la forza conservatrice che esso è chiamato ad esplicare, non potendosi, senza l'appunto d'imprevidenza, dimenticare che le istituzioni sono i più saldi freni nei momenti del pericolo e che, quanto più sono concentrati i poteri dello Stato, più riesce facile rovesciarli con un audace colpo di mano: avvegnacchè lo Schweiz insegna che « la force des tribu« neaux à été des touts temps la plus grande garentie, qui se « puisse offrir à la indipéndence individuelle, mais cela est par « tout.vrai dans les siecles democratiques; le droits et les intêrets « particuliers y sont toujours en peril, si le pouvoir judiciaire ne « grandit et ne s'étend a mesure que les conditions s'égalissent ».

24. Ora, perchè il potere giudiziario potesse incarnare il concetto di questa sovrana tutela, si è detto, che il Guardasigilli, suo capo e moderatore, dovrebbe essere astratto dalle vicende politiche e rimanere e cadere indipendentemente dalle maree dei partiti parlamentari, poichè la giustizia del paese non deve nè dare nè ricevere influenze di sorta nè dal Potere irresponsabile, che può fare e disfare i ministri, nè dalle idee naturalmente variabili delle moltitudini; e si è soggiunto che il Guardasigilli dovrebbe esser sempre superiore a' partiti; resistere alle influenze parlamentari; mostrarsi severo ed imparziale custode della indipendenza del potere giudiziario; non lasciarsi dominare nè da rancori nè da antipatie dovendo esser la personificazione della giustizia in tutti i suoi atti.

Ma quì appunto si è obbiettato; che ciò non sarebbe quasi concepibile perciocchè egli è un uomo politico e rappresentante d'un partito politico, e come tale deve soddisfare ad un numero grandissimo di esigenze che diconsi parlamentari; e stante la possibilità di poter trascendere, egli che non è infallibile, può anche in buona fede abusare di quella ingerenza, che è chiamato a spiegare sull'autorità giudiziaria, dal momento che trovasi inondato da innumerevoli influenze, che tutti conoscono, tutti temono, e contro le quali resta indifeso l'ente da lui rappresentato.

E questo anormale stato di cose risponde pur troppo alla realtà tanto che si è detto troppo presumere di sè quel Ministro il quale

Digitized by Google

crede potere in un paese, ove il governo deve quotidianamente fare a fidanza col voto de' deputati, resistere alle costoro pressioni, ciascuno dei quali vorrà protetti i suoi interèssi, rispettate le sue amicizie, sposate le sue passioni; e che egli fra tante sollecitazioni ed istanze, non sempre disinteressate, non sa come risolversi e può finire col cedere alle loro istanze spesso contro il proprio convincimento e la propria coscienza (1).

E si è rilevata l'impossibilità, per chi si trova al potere, di attingere informazioni esatte e spassionate (2); e che niente è più efficace a gittare il disordine nell'amministrazione della giustizia quanto il governare le sorti de'magistrati con criteri politici (3); e il Mancini rilevava recisamente, che il ministro, per quanto si voglia imparziale ed onesto, non può essere il giudice esclusivo del governo della carriera dei magisrati (4).

Poste adunque le relazioni fra i partiti politici ed il potere esecutivo che n'è la emanazione, e poichè ne' partiti politici spesso si trovano coloro che per la loro posizione parlamentare possono far ressa sull'animo di chi siede al governo della cosa publica, è evidente che costoro, per quanto sieno inaccessibili e d'intenzioni inappuntabili, pure non cessando di essere uomini ed uomini politici, debbano anche essi trovarsi in una posizione assai scabrósa ed anormale in un sistema fondato essenzialmente sulla prevalenza delle maggioranze, ed in cui le più eminenti individualità possono avere il ben servito, se per poco non sanno conservarsi il favore della Camera.

Di quì il difetto di solidità negli ordinamenti giudiziali e la possibilità d'un sindacato facile ad esercitarsi in una forma indiretta, di quì il pericolo di governare gl'istituti giuridici con criteri politici; di quì la variabilità de' medesimi che, essendo affatto personali, mutarono col frequente alternarsi de' Guardasigilli obbligati a seguire le vicende del partito di cui erano l'espressione.

E a ciò mettono capo le istituzioni de'consigli chiamati a tem-

---

(1) Alcune osservazioni sul progetto di Legge dell'ex Guardasigilli Tajani per la riforma dell'ordinamento giudiziario di Francesco Saverio Miraglia — Monografia riportata nella Rivista « *Il Filangieri* » anno V, Dispensa 1ª, pagina 26 — Tornate della Camera del 10 Gingno 1878, 18 Gennajo 1879 e 17 Giugno 1884.

(2) Tornata della Camera del 18 Gennajo 1879.

(3) Mirabelli — Ibidem Cap. VIII.

(4) Ibidem.

Digitized by Google

perarne il potere nel provvedere a' destini della magistratura e la restrizione proposta dal Mancini in ordine al valore del voto solamente consultivo, riservato al Guardasigilli, tendente a limitare la sua influenza in seno a tali commissioni, a ciò mettono capo i desiderî espressi di creare un meccanismo più adatto a tutelarne di fatto l'indipendenza; e taluno, pur affermando che era già troppo che il Capo supremo dell'ordine giudiziario fosse un uomo pòlitico, accennava alla necessità che almeno vi fosse un Direttore generale, funzionario amministrativo, e non un Segretario generale, uomo politico (1).

Ma la insufficienza di cotesti consigli fu già additata al Parlamento; (2) e se la istituzione del Direttore generale amministrativo fosse temperamento adatto a regolare la relazione fra il potere giudiziario ed il potere politico, nel cui seno di regola i Guardasigilli furon prescelti, niun momento sarebbe stato più propizio di quello in cui l'on. Depretis proponeva la trasformazione della funzione de' segretari generali in quella di sotto-segretari di stato con attribuzioni più ampie e carattere più elevato; a condizione però che, oltre del sotto-segretario politico, fosse istituito a norma degli statuti inglesi un sotto-segretario permanente investito principalmente dell' uffizio amministrativo, nel quale, per ciascun ministero, verrebbe ad incentrarsi la direzione amministrativa. Imperocchè è pur d' uopo che le classi dirigenti e gli uomini di stato si persuadano, che ciò che scuote la fede nelle istituzioni e gitta lo scetticismo nel paese, ciò che rende difficile ogni seria riforma, ciò che abbassa il livello morale della nazione, sono appunto questi frequenti mutamenti e questa breve durata de' ministri assunti al governo della cosa pubblica dipendente dalla mobilità de' partiti, che si alternano al potere, e che non può venir modificata, ne' rapporti dell'amministrazione della giustizia, dalla nuova figura del sotto-segratario di stato.

25. E questa necessità di sottrarre le funzioni più importanti dello stato alle alternative de' partiti politici, che si succedono al potere, a fin di rendere più stabile e normale l'amministrazione della cosa pubblica, già avvertita da insigni pensatori, (3) va man mano

---

(1) Tornata del Senato del 20 Maggio 1879.

(2) Tornate della Camera degli 11 Giugno 1878 — 18 Gennajo 1879 — 17 Giugno 1884.

(3) Romagnosi — Scienza delle costituzioni — Ripartimento e garenzie dell' amministrazione — Parte 2ª, Lib. 3º, Tit. IV.

Digitized by Google

facendosi strada, tanto da sentirsi il bisogno di escogitare un nuovo meccanismo di governo, per cui i ministeri, le cui attinenze non sono così strettamente connesse col movimento politico, quali potrebbero essere quelli delle finanze, della marina e de' lavori pubblici, dovrebbero compiere l'alta loro missione indipendentemente dall' avvicendarsi de'partiti al potere. E non à guari il senatore Panteleone rilevava, anche pe'funzionari dipendenti da altri ministeri, la necessità di assicurare una posizione più stabile, e finiva per invitare il capo del potere esecutivo di farsi latore d'una legge atta a riordinare l' amministrazione interna rendendola indipendente dalle contingenze politiche (1): sulla quale proposta insisteva di recente l' onorevole senatore Zini (2).

E al certo non può disconoscersi il bisogno ne' tempi moderni di premunirsi contro le continue oscillazioni dipendenti dal frequente alternarsi de' partiti politici al potere; e in proposito ben rileva un moderno scrittore « che da molti si dà gran lode a' Te-
« deschi di avere uno stato, che non dipendendo da maggioranze
« parlamentari può meglio riuscire ciò ch'essi chiamano *Rechtsstaat;*
« uno stato retto, non già a colpi di mobili e capricciose maggio-
« ranze di partiti e di consorterie politiche, ma da un Principe
« superiore ai partiti, alle classi rivali, personificante il tutto; uno
« stato in cui i varî dritti privati e pubblici possano in realtà esser
« meglio garentiti. Ed infatti presso di loro le maggioranze, non
« avendo l'onnipotenza pratica degli stati a governo parlamentare,
« i deputati non possono avere quella inframmettenza, di cui tanto
« ci lamentiamo in Italia, come in Francia, nella giustizia e nel-
« l'amministrazione; lo stato degl' impiegati, e a maggior ragione
« de' giudici, è meglio assicurato; la risoluzione delle quistioni non
« solo giudiziarie ma anche amministrative riesce indipendente
« dalla politica e più conforme al dritto » (3).

E l' on. Depretis riconosce che « uno degl' interessi principali
« di uno stato è senza dubbio questo che il suo governo non vada
« soggetto a soverchie e troppo rapide mutazioni . . . .
e che « bisogna questa inclinazione naturale correggerla, poichè è
« perniciosa ». Ed a tale criterio evidentemente fu ispirato il pro-

(1) Tornata del Senato del 13 Marzo 1879.

(2) Tornata del Senato del 3 Maggio 1884.

(3) Palma — La monarchia costituzionale e l'impero in Germania, Cap. XII — Nuova Antologia anno XIX dispensa 22ª del 15 Novembre 1884.

Digitized by Google

getto di legge per l'ordinamento de' ministeri tendente a disciplinare in modo il meccanismo di governo da non impegnare ad ogni piè sospinto la responsabilità collettiva dell'intero gabinetto. A raggiungere tale scopo si proponeva l'istituzione del ministero della Presidenza (1) modellato sul sistema della Cancelleria dell'impero germanico, il quale, sebbene fondato sulla cooperazione della rappresentanza del popolo e sulla responsabilità ministeriale, pure s'intende questa responsabilità al modo germanico, cioè responsabilità giuridica, non politico-parlamentare, in quanto che il Sovrano governa mediante ministri da lui scelti e diretti indipendentemente da' voti della Camera; per essa l'organo responsabile non è il gabinetto, ma il Cancelliere dell'impero da Lui nominato (2).

Ditalchè, secondo il disegno di legge proposto, ogni atto d'un ministro si farebbe risalire al Presidente del consiglio, innanzi al quale sarebbero responsabili gli altri ministri; ed egli ne risponderebbe innanzi al Parlamento ed alla Corona, la cui azione se deve essere strettamente costituzionale, non può esser meramente formale. Con ciò la direzione del potere verrebbe ad incentrarsi nella persona del Presidente del Consiglio; ed in forza di esso la responsabilità singola si tramuterebbe in responsabilità collettiva, ed i ministri, invece di esser responsabili de' loro atti direttamente innanzi la Camera, verrebbero a risponderne di fronte al loro capo, e così le crisi parziali diventerebbero impossibili, ed assai meno frequente sarebbe il caso di impegnare di cuor leggiero una crisi generale (3).

---

(1) Progetto di legge n. 187—Determinazione del numero de' Ministeri ed istituzione del Consiglio del Tesoro, presentato alla Camera dal Presidente del Consiglio (Depretis) il 3 Aprile 1884.

(2) Palma, ibidem, Cap, VIII e IX passim.

(3) È notevle l'esame che di tale progetto fa l'on. Bonghi in una monografia intitolata *Il numero de' Ministeri ed il Consiglio del Tesoro*—Riferito nella nuova Antologia, detto anno, fasc. VIII, 15 Aprile 1884—non che gli apprezzamenti, fra gli altri, del giornale *Il Diritto* del dì 11 Aprile 1884, n. 102, anno XXXI.

Per altro è noto che la Commissione parlamentare incaricata di riferire sul progetto, mentre approvava la istituzione del Consiglio del tesoro e la elevazione de' Segretari Generali a Sottosegretari di Stato, si mostrava, a parità di voti, contraria alla istituzione d'un Ministero di Presidenza, come si raccoglie dalla relazione n. 187 *a*, dell'on. Buonomo—E la legge del 12 Febbraio 1888 n. 5195 si limitava a trasformare il Segretario generale in sotto-Segre-

Digitized by Google

26. Ma ammesso pure che l'avvenire potesse sorridere alla proposta riforma pel più stabile organismo de'poteri dello stato, ciò non ci dispensa dall' osservare che, se questo bisogno di astrarsi dalle oscillazioni politiche è sentito per l' amministrazione in genere, deve per necessità di cose essere assai più imperioso per quella della giustizia, imperocchè, se vi è ministero in cui sono condizioni imprescinbili la stabilità e l'astrazione dalla politica, è appunto quello che sovrasta all'amministrazione della giustizia.

Ed al riguardo non sarà inopportuno rendersi conto de' criteri manifestati nel doppio ramo del parlamento; essendosi rilevato in senato, che « nelle condizioni presenti, e finchè il servizio della « giustizia sia affidato ad un uomo politico, che può ad ogni istante « esser chiamato a render conto al parlamento del fatto e della « condotta de' magistrati e deve assumerne la responsabilità, è im- « possibile avere salde ed efficaci garentie » (1).

E nella Camera elettiva adducendosi l'esempio dell'Inghilterra fu osservato, che « in quel fortunato paese, ove i diritti sono una « realtà, non sono un nome, non è permesso che le cose giudi- « ziarie siano governate da chi magistrato non è » (2).

E l'on. Mancini faceva le seguenti considerazioni:

« L' istituzione della magistratura non potrebbe più adempiere « all' alto suo scopo, se dovesse in ogni nuovo ministero, o nuova « legislatura temere da provvedimenti del potere esecutivo, od « anche da leggi votate da una maggioranza con esso concorde, « un' alterazione più o meno profonda delle sue sorti o lo sconvol- « gimento de' suoi ranghi » (3); avvegnacchè « il y a une chose, « que les majorites n' ont pas le droit di faire, c'est de mettre la « main sur la justice » come già osservava il Ribot all' assemblea francese.

E in tale ordine d'idee si trovarono d'accordo magistrati eminenti: « Non collochiamo la magistratura allo stesso rango delle « altre amministrazioni, degli altri corpi, anche i più importanti, « i più alti ed i più sublimi dello stato.

---

tario di stato facultandolo « a sostenere la discussione degli atti e delle pro- « poste del Ministro nel ramo del Parlamento a cui appartiene; e quale Com- « missario regio nell'altro ramo di cui non fa parte ».

(1) Borgatti — Tornata del 22 Gennaio 1879.

(2) Inghilleri — Tornata del 10 Dicembre 1879.

(3) Ibidem.

Digitized by Google

« Questi seguono e debbono seguire le oscillazioni inevitabili « e perenni della vita pubblica: li anima e li dirige un pensiero « politico, e nelle stesse mutazioni contrastate od ammesse che esso « consigli od imponga, traggono l'alito che rigenera la loro esistenza, « trovano il nerbo che ne costituisce la vigorìa e la potenza.

« Ma così non è per la magistratura: perocchè là dove si voglia « che imperi una giustizia, che non muti, la quale non pieghi, che « non transiga per qualunque combinazione o prepotenza di av« venimenti, il concetto della stabilità è per essa condizione pre« cipua e sola della sua autorità e della sua essenza » (1).

Ed altri rifacendosi col pensiero alla riforma vagheggiata da Cesare Balbo di estendere al Guardasigilli, come primo ministro di giustizia e Capo della magistratura, la garentia dell' inamovibilità manifestava il bisogno di circondare l'indipendenza del potere giudiziario di così salde garentie da assicurare « rimpetto a « tutti, di fronte a qualunque condizione sociale o evento politico « e malgrado qualsiasi prepotere de'partiti o imperversare di pas« sioni, il trionfo della giustizia » (2).

Ed altri considerava « che l' ordine giudiziario per essere ve« ramente indipendente e potersi chiamare il terzo potere dello « stato, debba cessare in un modo o nell' altro di star soggetto « ad un ministro di giustizia » (3).

A'quali criteri facea eco un altro esimio magistrato, che prendendo la parola come commissario del Governo, aggiungeva « Noi « non possiamo dimenticare, che il nostro è un governo di mag« gioranze, un governo parlamentare. Che cosa c' impone il con« cetto di questo governo? C' impone uno studio costante onde « poter costituire un'amministrazione della giustizia, la quale sia « al di fuori di questo governo di maggioranze » (4).

Perchè dunque tale istituzione sia fuori del governo delle maggioranze, è mestieri che il suo capo naturale, che è chiamato a rappresentarla ne'consigli della Corona sia estraneo alla politica

(1) Parole pronunziate dal Procuratore Generale Borgnini nell'assemblea generale della Corte di appello di Napoli nel dì 8 Gennaio 1884.

(2) Relazione statistica letta dal Proc. Generale Municchi all'assemblea generale della Corte di appello di Genova nel 4 Gennajo 1883, pag. 40.

(3) Discorso proferito dal Proc. Generale Senatore Manfredi all'assemblea generale della Corte di Cassazione di Firenze nel 6 Gennajo 1882 pag. 16.

(4) Discorso del Segretario Generale on. Basteris nella discussione del bilancio di G. e G. — Tornata della Camera del 17 Giugno 1884.

Digitized by Google

ed ai partiti alternantisi al potere; e a tale funzione ci sembra più adatta la figura del magistrato, il quale estraneo per educazione e per la natura del suo ministero alle lotte politiche ci si offre come il più interessato a mantenere inviolata la indipendenza, la disciplina ed il decoro dell'ordine di cui fa parte.

Ond' è, che a conservare le tradizioni ed a meglio assicurare l' autonomia del corpo giudiziario è più consentaneo affidare alla stessa magistratura il governo dell' ordine proprio, e che il Guardasigilli non solo dovesse prescegliersi dall' ordine de' magistrati, ma che fosse il Capo naturale della magistratura, destinato ad entrare di diritto ne' consigli della Corona. Di talchè, se ora il nostro ordinamento giudiziario seguendo le tracce del francese fa d'un membro del potere esecutivo il capo della magistratura, il nostro voto sarebbe che il capo della magistratura fosse membro del potere esecutivo e che portando stampata nel suo carattere e nel suo ufficio l'impronta dell'inamovibilità, non dovesse seguire le oscillazioni dipendenti dal necessario avvicendarsi de'partiti al potere. Così solo potrebbe eliminarsi lo sconcio d' un meccanismo inconcepibile, in forza del quale un corpo inamovibile per l'indole sua e per la natura delle funzioni, ch'è chiamato ad esercitare, debba esser rappresentato e governato da un capo di sua natura mobilissimo; così l'amministrazione della giustizia sarebbe premunita contro la instabilità dei ministri al potere; così resterebbe evitata la possibilità e il pericolo di governare le sorti degli istituiti giudiziari con criteri politici; così la sorveglianza e la disciplina dal potere giudiziario sarebbe affidata al suo capo naturale inamovibile ed indipendente, sebbene facesse parte del potere esecutivo. In altri termini egli dovrebbe rimanere estraneo a'partiti ed al loro armeggiare nell' arena politica, assumere il potere, rimanere e cadere indipendentemente da essi, inteso esclusivamente a migliorare gli ordinamenti giudiziari, a promuovere le opportune riforme; ed esercitando sui suoi atti un continuo controllo, vegliare perchè il potere giudiziario non soverchiasse nè fosse soverchiato nel libero e sereno svolgimento della missione demandatagli dalla legge: e sarebbe anche questa un'altissima politica quella di preservare, in concorso del corpo giudiziario di cui è l'espressione, quelle garentie e quei grandi interessi sociali, di cui esso è naturalmente depositario e custode (1).

---

(1) È noto che l'illustre Presidente Cesarini discorrendo della riforma giu-

Digitized by Google

Nè dal vagheggiare questa riforma, cha a nostro avviso sarebbe l'unica atta ad evitare gli sconci sopra rilevati, ci rimuove l'obbiezione d'un autorevole Senatore, che, cioè, in fondo sia la stessa cosa fare d'un uomo politico il capo della magistratura e fare del capo della magistratura un membro del potere esecutivo (1), imperocchè è d'una evidenza intuitiva il concetto contrario, sol che si ponga mente al suo carattere di magistrato inamovibile, ed alla condizione di dovere la sua presenza ne'consigli della Corona essere indipendente dall'alternativa de' partiti al potere.

Ed ove questa riforma potesse appuntarsi di troppo ardita, noi diciamo che, se dessa può non sembrare corretta sotto il punto di vista parlamentare, non può al certo dirsi altrettanto sotto il punto di vista costituzionale; imperocchè nota il Casanova il diverso modo onde interviene la autorità della Corona, nel potere amministrativo, e nel giudiziario al fine di assicurare alla legge il pieno suo effetto: al primo presiede come principio di azione, all'altro come sorgente di giustizia; ma nel prescrivere l' esecuzione della legge si rivolge al potere giudiziario per via di richieste e per l'organo del P. M. ed al potere amministrativo per via di ordini immediati e diretti (2).

---

diziaria. (Osservazioni e Confronti pag. 105-106—Estratto dalla rivista penale Vol. XXI XXII) propugna il concetto di organare l' istituto del P. M. come un ente a se indipendente dal potere esecutivo, la cui gerarchia e suprema direzione dovesse affidarsi al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione Capo naturale e supremo dell'ordine intero, al quale dovrebbero ricorrere tanto i privati cittadini quanto il Governo contro i provvedimenti degli uffiziali inferiori ed altresì nei casi di rifiuto ad iniziare un penale procedimento.— E ciò allo scopo di tener distinto l'organo destinato ad intentare l'azione giudiziaria dal potere esecutivo ed assicurare l'indipendenza della giustizia da ogni influenza governativa.— Ora se tale temperamento s'invoca pei funzionarii del P. M. perchè non potrebbe attuarsi per coloro che, come giudici, sono chiamati ad applicare la legge al fatto e pei quali è più sentito il bisogno di autonomia?

(1) On. Musio — Tornata del Senato del 23 Gennajo 1873.

(2) Ibidem—Lezione XXXVIII—Son notevoli al riguardo i rilievi dell'avvocato Carcano.

« Il funzionario d'Inghilterra che più avrebbe analogia col Ministro di giu-« stizia ad uso francese e nostro sarebbe il Lord Cancelliere. Ma questi è in-« nanzi tutto un funzionario dell'ordine giudiziario, è il primo magistrato del « regno ed esercita anche personalmente funzioni di magistrato; edè in virtù « di quest'altissima posizione giudiziaria che occupa, che egli è membro del « Consiglio privato e del Gabinetto. Così potrebbe dirsi che mentre nel sistema « francese il potere esecutivo a mezzo del Ministro di giustizia penetra nel-

Digitized by Google

Ed è sotto questo punto di vista che osserva il Laband, che fra l'organismo de'pubblici funzionari amministrativi e quello dei giudici vi ha questa profonda differenza, che il Capo supremo della gerarchia relativamente ai primi risponde del contenuto stesso de' loro atti, perchè egli può comunicare a que' funzionari i suoi ordini e dettare le norme di azione, laddove il ministro Guardasigilli non à che una funzione puramente ispettiva nell'amministrazione della giustizia (1); onde, come abbiam già notato, esso risponde solo del corso formale di essa, non del contenuto degli atti giudiziari.

Ora questo diverso modo, con che interviene l' autorità della Corona negli ordini amministrativi e ne'giudiziari, e questa diversa forma di responsabilità che al capo rispettivo risale per gli atti esercitati da ciascun ordine, fa manifesto, che restando fermo il concetto di riguardare, giusta il sistema inglese, il Sovrano come fonte della giustizia, *fountaine of justice*, le relazioni fra il potere giudiziario, la Corona e gli altri poteri dello stato possono ben essere assicurate per mezzo del suo capo naturale, inamovibile anch'esso ed indipendente dagli altri poteri, il quale dovrebbe ad un tempo essere investito di funzioni giudiziarie ed esecutive, le prime solamente in potenza, le seconde in atto. Ed alla base del concorso e del sistema della presentazione per parte degli stessi corpi giuridici presentare alla Corona le liste de' candidati per l'ingresso e pel governo della carriera de'funzionari giudiziari; ed esercitando, qual supremo magistrato, sovra tutto il corpo giudiziario il diritto alla ispezione, che in uno stato governato a forma costituzionale non può essere accordato ad un corpo assolutamente estraneo, rispondere, come membro del potere esecutivo, innanzi alla Corona ed al Parlamento del corso formale della giustizia e non del contenuto degli atti legalmente compiuti dal potere giudiziario.

E nel pensiero d' insistere sulla proposta riforma, come l'unica efficace a garentire in pratica l'autonomia del potere giudiziario, ci confortano gli ammaestramenti del Carrara, il quale ritiene esser una solida verità « quella che in un reame costituito a forma di « vera libertà civile il supremo gerarca de'sacerdoti della giustizia « non dovrebbe essere un *ministro*, cioè un membro del potere

« l'autorità giudiziaria, in Inghilterra invece è la magistratura che a mezzo « del Lord Cancelliere si fa sentire al potere politico ».

(1) Staatsrecht I § 32 e 36.

Digitized by Google

« esecutivo, ma un uomo appartenente alla magistratura e preci-
« samente quello che nell'ordine della magistratura è salito al su-
« premo vertice ». E rilevato che per la realizzazione di quella idea non son maturi i tempi, che corrono, soggiunge « A quel
« pensiero per altro non può mancare l'avvenire, quando la libertà
« civile abbia compiuto il suo svolgimento e gli animi si sieno pur-
« gati dalle nebbie delle tradizioni dispotiche, le quali raccolte
« nelle leggi del basso impero furono sventuratamente ridotte a
« teorema da' Reali di Francia, ed ebbero un influsso pernicio-
« sissimo in tutta Europa. Ed allora (allora soltanto) sarà una
« verità vera e non più una iperbole la indipendenza della ma-
« gistratura » (1).

27. Ma a meglio demarcare le dighe fra il potere giudiziario ed il legislativo, ed a scongiurare il pericolo di trasportare nel sereno campo della giustizia i criteri politici, noi crediamo, che un' altra riforma fosse pur mestieri attuare tendente a rendere estranei i membri del potere giudiziario a'partiti ed alle lotte politiche ed a premunirli contro ogni tentativo di seduzione. Il che a nostro avviso si può ottenere non già prescrivendo, come taluno si è argomentato di proporre, il divieto pel magistrato deputato di ricevere miglioramenti o distinzioni durante la legislatura, potendo questa misura diventare illusoria col procrastinarli, ma dichiarando nettamente l' assoluta incompatibilità della qualità di magistrato col mandato politico a fin di evitare la strana confusione di criteri politici e di criteri giuridici nella mente di colui, che è chiamato ad attuare la più potente e gelosa fra le garentie costituzionali, restando, però, ai magistrati distinti per merito o preclari d' ingegno aperto solamente il varco alla Camera vitalizia (2).

(1) Programma — Parte speciale, vol. V, Sezione 2ª — Nota al § 2476.

(2) Il concetto della incompatibilità fra la qualità di magistrato e il mandato politico si va man mano facendo strada; e scrittori reputati quali il Carcani (l'amministrazione della giustizia in Italia, pag. 45), il Bonasi (opera citata pagina 153) ed il Mortara (Lo Stato moderno e la Giustizia pagina 183) proclamano lo stesso principio, ed il Carcani sarebbe anche più reciso nel volere che tale incompatibilità si estendesse a qualsiasi carica amministrativa; ed a tale criterio noi aderiamo pienamente per le considerazioni già svolte, ma a condizione che la posizione del magistrato sia così solidamente assicurata da poter essere al di fuori e al di sopra di qualsivoglia partito politico o amministrativo.

Digitized by Google

Che se qualcuno trovasse inattuabile od informata a principî troppo rigidi l' additata riforma, noi lo inviteremmo a riflettere sull' esempio dell' Inghilterra, alle cui istituzioni spontanea si rivolge la mente ogni qualvolta si tratta di organizzare una garentia costituzionale. Ivi il potere giudiziario, secondo la posizione assegnatagli dal *common law*, è custode e vindice ad un tempo di tutti i diritti e di tutte le libertà, ivi la sua sovranità si estende quanto l'impero stesso della legge; ma ivi il Ministro della giustizia è il capo della magistratura, è il Lord Cancelliere membro nato del Consiglio privato (1); ivi Lord Brougham appena assunto alle funzioni di ministro di Grazia e Giustizia cessa di essere avvocato per diventare magistrato, ivi egli da solo si incarica di fare le proposte per la nomina e le promozioni de' giudici; e le loro leggi, della cui stabilità gl' inglesi sono tanto gelosi, vietano recisamente a' giudici di potersi gittare come rappresentanti del popolo nelle lotte ardenti della politica nella Camera de' Comuni, dalla quale sono esclusi per un principio rigorosamente applicato.

Ed ecco come si esprime lo stesso Lord Brougham parlando delle cautele adottate dalla legislazione inglese per mantenere estranea la magistratura ad ogni contatto politico:

« Noi abbiamo creduto che la indipendenza giudiziaria esiga « qualche cosa di più: l'inamovibilità può garentire contro l' influenza « della Corona; ma noi vogliamo che i giudici siano messi al coperto « di fronte a' partiti, ai ministri, ai capi dell'opposizione; in una « parola che non si mescolino in *alcun modo* di politica e che siano « del tutto indipendenti da ogni influenza delle fazioni, eccetto « sempre l'influenza salutare della pubblica opinione, dinanzi alla « quale, tutti, funzionari politici e giudici, debbono esser respon« sabili.

« Per raggiungere questo scopo noi abbiamo stabilito per prin« cipio la loro esclusione *assoluta* dalla Camera de'Comuni. I giu« dici presso di noi non sono eleggibili, non possono sedere fra i « rappresentanti del popolo, ed in tal guisa giammai li si vede nè « sollecitare de' voti, nè arringare al popolo, nè prender parte a « riunioni popolari di qualsiasi sorta, nè mescolarsi alle discussioni

---

(1) In proposito nota il Fischel—ivi « Il n'y a pas de ministre de la justi« ce en Angleterre: aussi les tribunaux n'y sont-ils pas, come cela se voit alleurs, « esposés a recevoir le stimulant des réprimandes ou des compliments parfois « équivoques ».

Digitized by Google

« sia alla Camera sia nelle città, votare o adoperarsi per sostenere « o rovesciare un ministero.

« Noi crediamo che queste precauzioni sieno buone, e che for- « niscano una guarentigia preziosa contro il più funesto flagello, « che possa affliggere un paese, la giustizia esercitata da giudici « parziali. E crediamo inoltre che la parzialità possa facilmente « derivare dallo spirito di partito e dalle influenze popolari, egual- « mente che da uno spirito servile e dall' influenza della Corte. « Anzi presso di noi si opina esservi maggiore pericolo nella prima « di queste forze perturbatrici che non nella seconda. »

Ed il rigore delle precauzioni intese a mantenere i giudici indipendenti da ogni influenza politica si estende in Inghilterra allo stesso ministro della giustizia, ed è tale «che il Lord Cancelliere « ministro della giustizia fa egli solo le proposte al Re per le *nomine* « e le *promozioni* de' giudici senza parlarne in consiglio, neppure « al primo Ministro » (1).

E quale sia la conseguenza di questa forte organizzazione giudiziaria, di questa rigida e completa separazione fra la politica e la giustizia, lo addita il fatto di esser dessa considerata come la depositaria fedele delle leggi e della libertà con tanto stento conquistate e come la rocca inespugnabile, nella quale, al dir del Brusa, trovano la loro naturale protezione, preventiva prima ancora che difensiva, tutti i diritti de'cittadini, e come il centro del movimento della vita pubblica (2). E lo additano altresì la grande ri-

---

(1) È noto che in Italia pel Decreto Ricasoli del 27 Marzo 1867, N. 3629 debbono esser sottoposti a deliberazione del Consiglio de' Ministri i decreti di nomina e di rimozione non solo de' Procuratori ed Avvocati Generali, ma anche quelli de' Primi Presidenti di Corte di appello e di cassazione (Articolo 1º n. 9 ed 11).

(2) « Al riguardo rileva il Fischel—Considerant l'état légal de l'Angleterre « dans ses rapports avec l'interêt general de la communauté civile et politi- « que, on ne saurait, d'abord, assez hautement y apprécier la garentie de toutes « les libertés fondamentales et de tous les droits politiques des citoyens, « comme de ceux des corporations, par les tribunaux, dont la juridiction pe- « nètre dans toutes les sphères du droit public, sans jamais y êttre arrêtée, « ni par des conflits de compétence, ni par des privilèges de classe ou de ca- « ste. En Angleterre le parlement dans lequel se concentre tout le pouvoir « legislatif, représent bien anssi le *nec plus ultra* du pouvoir judiciarie, en « fait; mais il n'en est pas de même en droit. Tontes les fois que les ten- « dances des deux pouvoirs, se sont croisées, la justice a généralement lutté « avec energie pour son indépendance. Les juges des hauts cours d'Angle-

Digitized by Google

spettabilità della magistratura inglese e l'immenso prestigio di cui essa è circondata (1); imperocchè è appunto la necessità di conservare quel prestigio che al dir di Lord Brougham « esige queste « rigorose precauzioni ».

Riassumendoci adunque diciamo che il nostro voto sarebbe quello di vedere accolti nella riforma giudiziaria questi due concetti fondamentali.

1. Necessità di far dipendere la magistratura e di farla rappresentare ne'consigli della Corona dal suo Capo naturale, che è il Primo magistrato nell'ordine gerarchico, con funzioni esecutive, e responsabile costituzionalmente di fronte alla Corona ed al Parlamento del solo corso formale della giustizia.

2. Necessità di rendere incompatibile la funzione giudiziaria col mandato politico, restando il magistrato eligibile solamente alla Camera vitalizia.

« terre se sont ainsi posés comme des hommes dont la plàce naturelle est au « centre du mouvement de la vie publique, et la condition, celle de magistrats « indépendants d'un grande société, libre dans toute la force du terme » — Ibidem.

(1) Reflessions sobre la legislation penal el jurada, y las costumbres judiciales de Inglaterre, par Don Sebastian Gonzales Nandier, Presidente de la Sala de Cassacion criminal del Tribunal supremo —Madrid, Rev: de Legislacion — 1877.

Digitized by Google

CAPITOLO V.

Della nomina de' magistrati, e del sistema da seguire nella scelta de' candidati a funzioni giudiziarie.

SOMMARIO — 28. Quesiti a risolvere per attuare un sistema razionale di organizzazione giudiziaria—29. Sistema che affida la scelta de' magistrati al potere esecutivo — 30. Sistema elettivo — 31. Sistema misto — Progetti di Berénger, di Faure e dell'Assemblea francese del 1870 — 32. Si preferisce il sistema della scelta affidata allo stesso potere giudiziario - Condizioni cui dev'essere subordinata — 33. Necessità di tener distinte le due carriere della Pretura e del Collegio in rapporto all'esperimento ed al tirocinio — 34. Alunnato di giurisprudenza e temperamenti da adottare.

28. Nel ricercare le forme opportune ad assicurare, in un sistema razionale di organizzazione giudiziale, una base salda ed elevata al potere giudiziario si presentano naturalmente quattro ordini di necessità cui fa d'uopo provvedere, le quali si traducono in altrettanti quesiti a risolvere in relazione alla nomina, alla condizione, a' tramutamenti e alle promozioni de' magistrati.

Noi ci occuperemo in questo capitolo del sistema da seguire nella scelta de'magistrati, e delle condizioni da ricercare per essere assunti a funzioni giudiziarie sia in rapporto alla distinzione della duplice carriera della pretura e del collegio, sia in rapporto al modo onde dovrebbero essere organate le giurisdizioni — toccheremo ne' capitoli seguenti de' temperamenti adatti a migliorare e garentire la carriera del magistrato.

§ 1.

SISTEMA E CAUTELE DA ADOTTARE PER L'INGRESSO NELLA CARRIERA GIUDIZIARIA.

29. Per quanto si attiene alla nomina di coloro, cui deve demandarsi la gelosa missione giudiziaria, è mestieri fare una doppia indagine, determinare, cioè, quale sia il sistema da preferire nella scelta de'magistrati, e quali le forme e le condizioni, cui essa debba andar subordinata. In ordine alla prima indagine relativa alla nomina del magistrato tre sono i sistemi finora escogitati o seguiti per la istituzione de' giudici, quello che ne affida la scelta al potere esecutivo, quello che, sotto certe condizioni, la farebbe dipendere

Digitized by Google

dall' elezione popolare, e quello che dicesi misto, nel quale contemperandosi i due sistemi, viene la scelta dei magistrati ad essere la risultante di un doppio fattore, il concorso del popolo e del potere esecutivo.

Ma in ordine al primo sistema seguito finora in Francia noi abbiamo visto da quali aspre censure è stato fatto segno, ed a quali pericoli rimane esposto il potere giudiziario, appunto perchè poco adatto a garentirne l'indipendenza ed assicurare lo svolgimento autonomo delle funzioni giudiziarie, segnatamente quando alla scelta abbandonata incondizionatamente all'arbitrio del potere esecutivo vada congiunto il diritto di regolarne le sorti avvenire.

30. Il secondo sistema, ch'è quello vigente in America e che fu votato da un ordine del giorno dalla assemblea di Versailles nella tornata 10 giugno 1882, non riesce in pratica meno pericoloso, imperocchè, se è vero che nel magistrato debbano concorrere condizioni speciali di attitudine, di capacità e d'imparzialità, niuno sarebbe meno adatto del popolo a vagliarle, anche pe' possibili fuorviamenti, che potrebbero dipendere da passioni politiche e da spirito di parte. E sul funzionamento del medesimo non è inopportuno tener conto degli apprezzamenti di coloro che l' han visto attuato in pratica.

Il Seeman infatti rileva:

« Il metodo di far eleggere il giudice dal popolo . . . . . .
« . . . .
« non à punto migliorato il carattere delle Corti negli stati che
« l' hanno adottato.

« Un giudice dovrebbe essere un uomo di esperienza, segnalato
« non solo per la sua conoscenza delle leggi e pel suo ingegno;
« ma ancora per filantropia e per la rettitudine e fermezza del
« carattere. Egli non dovrebbe essere un uomo sensibile, nervoso,
« irritabile; nè un uomo di sentimenti troppo teneri da poter esser
« facilmente scosso e dominato dalle amicizie, parzialità e infortuni
« de'litiganti; ma dovrebbe essere costantemente dominato da uno
« spirito di giustizia, temperato da umanità e da una considera-
« zione meritata, ma non eccessiva, della natura umana. Egli non
« dovrebbe avere de' favoriti speciali nel foro.

« Le masse della popolazione non sono atte a giudicare della
« capacità legale e della esperienza, come dell' attitudine per le
« alte cariche giudiziarie, poichè esse sono generalmente troppo
« ammiratrici de'talenti oratori. Sono molto più adatte a scegliere
« gli uomini necessari per le funzioni esecutive ed amministrative.

Digitized by Google

« Designare dei candidati ad alte cariche giudiziarie per mezzo « di convenzioni di partiti, e farli eleggere dal popolo è un metodo « infelice per ottenere de' buoni giudici. È impossibile che in tal « guisa si abbiano giudici imparziali. I giudici non dovrebbero mai « pensare che essi dipendono da alcuni litiganti del loro tribunale, « e da qualche membro del foro quanto alla loro designazione ed « elezione. Siffatti sentimenti non possono accordarsi coll'impar- « zialità e la buona amministrazione della giustizia (1).

Ed a questo severo giudizio del giureconsulto americano fa eco quello d'un eminente pubblicista francese il Prevost-Paradol, il quale così si esprime:

« Noi riconosciamo facilmente che questo secondo procedimen- « to (elezione popolare) è lontano dal fornire garentie migliori per « la buona scelta di magistrati sia dal punto di vista de'lumi, sia « da quello della indipendenza. È quasi inutile avvertire da una « parte che lo spirito di partito determinerebbe ordinariamente la « scelta della maggioranza, e dall' altra parte che il magistrato, « dipendendo dai giudicabili, sarebbe troppo spesso inclinato a « sacrificare alla necessità della sua rielezione, o alla gratitudine « per la elezione passata, il dovere della imparzialità e gl' inte- « ressi sacri della giustizia » (2). Tanto da far esclamare al Guardasigilli Humbert nella seduta degli 8 giugno 1882, che il sistema elettivo praticato negli Stati Uniti vi aveva determinato « des ré- « sultats dètestables ».

Ed il Desjardins a proposito della magistratura elettiva scrive:

« Le principal obstacle à l' ètablissement du système électif, « c'est précisément, a nos yeux, qu' il anéantit l'independance du « magistrat élu . . . .

« Si le juge est élu, c'èst du corps électoral qu' il dépendra. « Donc il deviendra tout aussi nécessaire de le protéger contre le « corps électoral qu' il l'est aujourd' hui de le protéger contre le « chef de l'état. Cela sera même plus necessaire. . . . . « Un chef d'ètat, un ministre même, autre qu'ils répondent de « la justice au pays et, par conséquent, gardent un interêt direct « à ce qu' elle lui soit rendue, sont placès trop hant pour tracasser « le juge dans l' exercice continuel et quotidien de sa fonction:

(1) Le Systéme du Gouvernement Americain—Trad. Hippert—Bruxelles 1872, p. 226.

(2 La France nouvelle.

Digitized by Google

« quand ils ne seraint gênés par aucun scrupule, leur intervention « est limitée par la force des choses. Il n' en est pas de même « d'un corps électoral, quel qu' il soit. D'abord, par cela suel que «,la responsabilité se dissemine entre ses membres, aucun d'eux « ne se croit responsable—aucun ne se figure qu' il ait de comptes « a rendre, car chacun entend bien que si le juge deit óbeir sans « réplique à ses sollicitations, celles du voisin soient accueillies « avec une morne indifférence. Mais ce qu' il y a de plus lamen- « table, c'est qu' il n'y a pas pour l'êlectéur de petit procès. Ce- « lui-ci s'intéresse à tout. . . . . Plus le juge sera « rapproché de justiciables, et plus cet esclavage sera dur. . . . e finisce col dire che seguendo codesto sistema « la magistrature, « quand elle ne sera pas le marchepied des intrigant, sera l'asil « des ignorans et des incapables » (1).

E un illustre professore dopo di aver rilevato che l'esperienza 'atta di un tal sistema, così nell'Elvezia, come negli Stati Uniti di America, ebbe a dimostrare, che il magistrato dev'essere eletto pel popolo e non dal popolo; e dopo di aver accennato che in amendue i paesi è scossa la fiducia sulla bontà del sistema elettivo fondato, al dir di Stuart Mill, su d'un pregiudizio democratico, soggiunge, che esso in Italia è vagheggiato dal solo partito radicale e che « la logica del sistema elettivo impone che la scelta avvenga a « non lunghi intervalli, poichè la elezione non avrebbe ragion di « essere, qualora, per la diuturnità dell' ufficio dell' eletto, questi « finisse per non rappresentare più lo spirito e le tendenze del « corpo elettorale. Ora si può egli concepire la indipendenza d'un « giudice il quale sia periodicamente costretto a chiedere ai suoi « giudicabili una nuova investitura? Nel pronunziare le sue sen- « tenze, segnatamente nelle cause che eccitano l'interesse generale, « egli sarà tratto a ricercare non la decisione più giusta, ma quella « che maggiormente sia per incontrare il favore pubblico, e per « dare minori pretesti a malevoli interpretazioni. La sua condi- « zione sarà di gran lunga peggiore di quella di un magistrato « posto in un governo assoluto alle mani di un despota; impe- « rocchè questi, per quanto intramettente ed invasore, non potrà « interessarsi che ad uno stretto numero di cause, mentre non vi « sarà mai giudizio d' una importanza così esigua, che non richiami

(1) Desjárdins—La magistrature elue—Revue des Deux mondes. LII Année—Troisieme période. Tome 52, 1 Aout 1882, Chap. 2, pag. 554, e seg. passim.

Digitized by Google

« l'attenzione di un certo numero di elettori; e non imponga al « magistrato il calcolo de' voti che sarà per apportargli o sot- « trargli » (1).

In tale concetto convengono altri pubblicisti, fra cui il Grippo (2); e lo stesso Zanardelli, rispondendo a coloro che accennavano a tale sistema, rilevava come anche a lui paresse « sconvenientissimo, « che la giustizia diventi la volontà del corpo elettorale » (3). E la ragione a noi sembra intuitiva, e che bisogna ricercare, meno nella condizione anomala del magistrato chiamato a giudicare gl'interessi di coloro che la dimane, rinnovandosi lo scrutinio per la rielezione, resterebbero arbitri de' suoi destini e di quelli della sua famiglia, quanto in qualche cosa di più decisivo. In ogni forma di governo, e più specialmente ne' costituzionali, sovrana dev'essere la legge, la quale, se per quanto si attiene alla sua creazione ed alla sua abrogazione, dipende indiscutibilmente dalla volontà dei cittadini, per quanto si attiene alla sua conservazione, questa non può raggiungersi se non si tenga superiore alla volontà creatrice. Laonde a noi sembra che, se dei costumi, delle tendenze e della volontà del corpo elettorale fa mestieri tener conto nel formulare la legge, una volta che questa sia sanzionata e che si tratti di applicarla a'casi singoli a tutela de'diritti individuali e dell'ordine giuridico, non si può concepire tendenza o volontà di corpo elettorale, che valga a dare alla legge un significato diverso da quello che ha, ed indurre una interpretazione non conforme ai principî cui la legge fu ispirata. L'è questa la ragione per cui nella formazione della legge deve presedere un concetto di relazione a' costumi, alle abitudini, alle tendenze e alla coltura del popolo per cui vien formolata, mentre nell'applicazioue di essa deve invece presedere il criterio di una completa stabilità per tradurla in atto con perfetta ed inappuntabile imparzialità. Altrimenti facendo il giudice verrebbe a discutere i motivi, che l'ànno determinata, e si troverebbe trasformato in legislatore col manifesto pericolo di ferire il principio dell'eguaglianza di tutti dinanzi alla legge.

31. Il terzo sistema che dicesi misto nel quale la scelta, mentre dipende dal potere esecutivo, viene ad essere contemperata dalla elezione, è il sistema belga, secondo il quale le nomine sono de-

(1) Bonasi – Ivi, Cap. V, § 41.
(2) Cap. 2° n. 6.
(3) Tornata della Camera del 21 Febbraio 1883.

Digitized by Google

mandate al potere esecutivo alla base d'una doppia lista di presentazione, l'una fatta dall' autorità giudiziaria, l'altra da' consigli provinciali.

Ed al principio d' un sistema misto fu informato il progetto del Bèrenger, il quale, mettendo a base del suo sistema l'esperimento del concorso, attribuisce il diritto di nomina al potere esecutivo, cui spetta anche provvedere per la promozione, coll'unica limitazione di procedere alla scelta su di una lista di presentazione di tre nomi formata da' Tribunali di appello in concorso co' delegati del foro, limitazione che l' assemblea nazionale estese anche alle nomine.

Altro progetto è quello proposto dal senatore Jules Favre, sul quale ebbe a riferire la prima commissione d'iniziativa parlamentare per organo del senatore Charpin, che ne proponeva la presa in considerazione nella relazione presentata al Senato francese nella tornata del 22 marzo 1879. Esso slargava la cerchia degli elementi chiamati a formare la lista di presentazione, sulla quale il ministro di Grazia e Giustizia doveva esercitare il diritto di nomina.

Questa lista comprendeva tre candidati e doveva compilarsi dai membri del Tribunale, da cui dipendeva il magistrato da eleggere, da una delegazione del Consiglio generale e dai sindaci del distretto, se trattavasi di giudici di pace; dai componenti il Tribunale in cui era vacante il posto, da una delegazione del Consiglio generale e da'membri del Consiglio dell'ordine degli avvocati, delle Camere dei procuratori e dei notai, se trattavasi di giudici di 1ª istanza o di appello. E pel Tribunale di cassazione la lista doveva concretarsi da una commissione composta dai componenti del Tribunale di Cassazione, da un magistrato delegato da ciascun Tribunale di appello, da'membri del Consiglio dell'ordine, da'Professori di diritto della facoltà di Parigi e da nove Senatori ed altrettanti Deputati eletti a scrutinio di lista dagli uffici e rieleggibili (articoli 2, 4, 7 e 10)—Condizione per essere compreso nella detta lista era la licenza in diritto, se trattavasi di candidati alla carica di giudici di pace, e la laurea dottorale per i gradi superiori (art. 3, 5, 8). Ogni collegio era chiamato ad eleggere nel suo seno il Presidente ed il vice Presidente (art. 13). Sufficiente il numero di tre per le validità di una sentenza (art. 14). Abolita ogni distinzione di gradi e di classi dovendo i magistrati di 1ª istanza, di appello e di cassazione formare un sol corpo (art. 15). Si provvedea alla sostituzione del giudice nel caso di fisica incapacità riconosciuta dal Tribunale di cassazione (art. 21).

Digitized by Google

Infine un altro progetto è quello accolto dalla commissione francese istituita nel 1870, e di cui facean parte Cremiex, Arago, Faustin Helie, Dareste, Herold ed altri giuristi eminenti. Essa muovendo dal concetto, che il potere esecutivo dovesse rimanere estraneo alla nomina dei magistrati, determinava che la scelta dovesse compiersi su liste preparate da corpi elettorali speciali, cioè da'sindaci del Cantone pe'giudici di pace, e da un corpo composto da elementi elettivi e giudiziari pe' giudici di prima istanza e di appello, essendo poi devoluta al Tribunale di prima istanza la scelta de' giudici di pace, al Tribunale di appello quella dei giudici di prima istanza e demandata al Parlamento la elezione de'membri del Tribunale di cassazione.

32. Non ci fermeremo a discutere i criteri fondamentali di questi vari progetti, che tutti implicano più o meno apertamente la negazione del principio dell'assoluta autonomia del potere giudiziario, sul quale si fonda invece il sistema da noi vagheggiato, ch'è diverso da'precedenti, e consiste nell'affidare la elezione degli elementi costitutivi del corpo giudiziario e la valutazione delle condizioni, che in essi debbono ricercarsi,) allo stesso potere giudiziario, e per esso ai suoi legittimi rappresentanti. Ma quì bisogna fare una necessaria distinzione fra i requisiti indispensabili ad assicurare l' ingresso in carriera a' più capaci ed ai più degni, ed il governo della carriera giudiziaria; e riserbandoci di tener parola in prosieguo di queste ultime condizioni insieme a'temperamenti, che a nostro avviso sembrano più opportuni, relativamente ai primi diciamo: dal momento che il Ministro guardasigilli sia il capo naturale ed inamovibile del potere giudiziario, non può incontrarsi alcuua difficoltà di demandare al medesimo la scelta de'magistrati da proporre per la nomina alla Corona, subordinando, però, tale scelta alla triplice condizione — di presentare requisiti indiscutibili di moralità, d'aver subìto un concorso serio e rigoroso, e di far precedere l' ingresso in carriera da un tirocinio più o meno lungo secondo che i candidati, riusciti vittoriosi nell'esperimento, avessero già fatto buona pruova nelle lotte forensi. E tali condizioni potrebbero compendiarsi nelle seguenti:

1. Di avere raggiunto l'età di anni 25.
2. Di avere la piena capacità de' diritti civili e politici.
3. Di essere immune da precedenti penali.
4. Di dare affiidamento per le condizioni di moralità da riconoscersi mercè un severo scrutinio affidato ad una commissione censoria locale.

Digitized by Google

5. Di essere laureato in legge.

6. Di avere subìto con successo un concorso orale e scritto per l'ingresso in carriera.

7. Di aver compiuto con successo un tirocinio più o meno lungo secondo che i giovani riusciti vittoriosi nel concorso abbiano in precedenza fatto buona prova nella palestra forense.

8. Di avere subìto un esame pratico o di applicazione, anche orale e scritto, quando, compiuto il tirocinio, si tratti di assumere, con effetti le funzioni giudiziarie.

Fu infatti notato, che la legge vigente sull' ordinamento giudiziario richiedesse condizioni di moralità puramente negative; che quelle preordinate a commensurarne la capacità fossero del tutto insufficienti, e si rilevò altresì che la carriera della magistratura fosse ricercata da coloro, che non si sentivano forti per aspirare a maggiori utilità economiche, e fu avvertita la deficienza di giovani colti e d'ingegno vigoroso per covrire gli infimi gradi della gerarchia giudiziaria. Ed il fatto fu giustamente deplorato dal potere legislativo ed esecutivo; nè noi crediamo sia fuori proposito rilevare, che fu un errore assai grave quello di ricercare il rimedio nel rendere meno severe le condizioni richieste per l' ingresso in carriera, dovendo altrove trovarsi i temperamenti opportuni a rendere più ambita la posizione del magistrato. E, così, allo scopo di fornire, ad ogni costo, di titolari le preture vacanti, venne talvolta ad affidarsi quella carica a chi, forse, non riuniva i requisiti necessari per esercitarla degnamente, e così invece di assicurare al potere giudiziario un trattamento adeguato alla importanza ed elevatezza delle funzioni demandate e circondarlo di garentíe per essere in grado di reclutare elementi, i quali fossero all' altezza del posto da coprirsi, si ribassò il livello morale di quella missione affidandola a chi, forse, non presentava tutte le condizioni di felici risultati.

Di quì le frequenti diserzioni dalla carriera giudiziaria, di quì la dolorosa conseguenza di qualche magistrato, che talvolta si trovò impari alla sua elevata missione (1), e di quì uditori che non sapevano scrivere (2), e di quì l'abbassamento della competenza

(1) Progetto Taiani Cap. II.

(2) Mirabelli. Statistica Sommaria degli affari civili e penali trattati nel distretto della Corte di Appello di Napoli pel quinquennio 1886-70. Parte 2ª, Cap. V.

Digitized by Google

tecnica e scientifica e la decadenza del potere giudiziario lamentata dalla commissione per la riforma giudiziaria (1); imperocchè dai modesti seggi di uditori e di pretore il magistrato si eleva gradatamente a' Tribunali ed alle Corti (2).

Ed allora qualcuno si è domandato; com' è possibile che un giovane, il quale à conseguito la laurea in giurisprudenza ed à superato una così difficile prova, presenti condizioni di capacità così poco appaganti? La risposta, a nostro avviso, non può esser dubbia; la prova non era seria.

Quindi la necessità non solo di render più seria e rigorosa la prova del concorso per l'ingresso in carriera, che dovrebbe risultare da un doppio esperimento l'uno scritto, orale l'altro, e di mantenere siffatto duplice esperimento come condizione imprescindibile per aspirare a cariche giudiziarie, ma noi vorremmo adottati altri temperamenti, che nella pratica potrebbero riuscire più fecondi.

Per quanto sia seria la prova del concorso, essa non è sufficiente a creare abitudini giudiziarie e criteri di applicazione nelle giovani menti senza che il candidato si addica ad un tirocinio, che in pratica dev' essere anche esso serio, assiduo, efficace, da compiersi sotto la sapiente direzione di un Capo di collegio, il quale comprenda, che il candidato a funzioni giudiziarie non è uno strumento di lavoro, di cui si cerchi trarre il maggior possibile profitto, ma una pianta di magistrato da coltivare con tutta cautela ed amore, e provvedere, così, alla istruzione ed educazione giuridica di chi si avvia alla carriera giudiziaria, unico mezzo per riuscire allo scopo di apparecchiare un vivajo di eletti magistrati.

33. Quì pertanto sorge il grave quesito, se per l' ingresso in carriera bisogna mantenere un unico criterio in ordine alle condizioni necessarie per accedere a quella della pretura ed a quella del collegio, ovvero richiedere condizioni diverse tenendo distinte le due carriere.

Un autorevole magistrato opportunamente rilevava, che la legge organica del 1859, dettata per le antiche provincie, prese dall'ordinamento giudiziario del Lombardo-veneto il concetto dell'unico tirocinio accomodandolo alle consuetudini subalpine ed impron-

---

(1) Relazione citata pag. 22 a 46 passim.

(2) Anche nella discussione del bilancio di G. G. per l'anno 1888, fu deplorato il sistema seguito pel reclutamento de' magistrati — Tornata della Camera del 24 Maggio 1888.

Digitized by Google

tandolo di questo speciale carattere, di esser desso identico così per la magistratura inferiore come per la collegiale, e di aprire, con una semplice variante nella durata, la via alle due carriere, ch'essendo fondate sopra titoli e condizioni potevano nell' ulteriore sviluppo confondersi fra loro (1).

Ma, esteso codesto ordinamento alle altre provincie, non tardò a sperimentarsi il bisogno di tenere, fin dall'inizio, distinte le due carriere mantenendosi per quella della pretura i requisiti dell'uditorato ed il tirocinio stabilito dalla vigente legge, ed esigendo per la collegiale condizioni più rigorose ed un tirocinio più lungo nel modo, onde veniva disciplinato dall' istituto dell' alunnato di giurisprudenza (2).

Nè pare, che la fusione delle due carriere, mercè la trasformazione del pretore in un giudice di tribunale in missione, consigliata da altri giuristi, potesse agevolmente attuarsi, imperocchè, data la necessità di conservare negli ordinamenti giudiziali il giudice singolo ed il collegiale, riesce manifesto, che laddove prevalesse il criterio di trasformare la funzione del pretore in una missione affidata ad un giudice di collegio, verrebbe a migliorarsi la magistratura inferiore a discapito di quella superiore del Tribunale; oltre che non sarebbe assai facile trovare de' giudici, che avendo già assicurata la loro posizione nel collegio e che per necessità di cose, essendo rimasti per qualche tempo in seno del medesimo, sieno inchinevoli a sobbarcarsi a tutti i disagi ed a tutte le eventualità di una missione revocabile. Ed a prescindere da ciò, bisogna tener conto delle speciali attitudini, che si richieggono per la magistratura collegiale, che non sempre si riscontrano in chi per lungo tempo abbia esercitate funzioni isolate, giusta le gravi osservazioni di un eminente magistrato, il quale rileva, che il pretore asceso al Tribunale « è nuovo alla discussione collegiale, « ogni osservazione contraria al suo convincimento lo irrita ed « egli ne fa una questione personale. La maggioranza di essi non « fa buona pruova, e pochi hanno la ventura di ascendere a po« sti superiori » (3).

E quindi conchiude « Quando i Pretori pervengono in Tri-

(1) Costa—Relazione citata p. 111.

(2) Progetto De Falco per modificazioni all'ordinamento giudiziario presentato in iniziativa al Senato nella tornata 30 Novembre 1871. Cap. 1°.

(3) Mirabelli ibidem Cap. 1.

Digitized by Google

« bunale se li togliete dall' ufficio dello istruire o dal giudicar « delitti o dall' assistere alle Corti di assisie, fan poco o nulla, « fan meno di quello che facevano quando erano uditori » (1).

Ond' è che noi, pur riconoscendo la necessità di migliorare la carriera delle preture e di circondarla delle cautele opportune a renderla più sicura ed ambita, stimiamo, per quanto riguarda l' ingresso in carriera, essere indeclinabile necessità di accogliere il concetto di una riforma, che ne sembra imprescindibile, ed è quella di tenere essenzialmente distinte le due carriere della pretura e del collegio, e per la prima in cui sono richieste attitudini meno spiccate destinare coloro, che nel concorso abbiano raggiunto minor numero di punti, ma sempre superiore ad un minimo da fissarsi, ed avviare al collegio quelli, che ne abbiano raggiunto un numero maggiore. E per la stessa ragione dipendente dalla qualità delle funzioni più modeste, sebbene non meno importanti, potrebbe il tirocinio ridursi ad un biennio per coloro, che aspirano alla carica di pretore, e di un triennio per quelli, che aspirano alla carriera collegiale; il tirocinio dei primi dovrebbe compiersi nelle preture, sia nella qualità di Vice-pretore, sia nella qualità di rappresentante il P. M. presso le preture, con che si eviterebbe anche lo sconcio di riunire nella stessa persona le funzioni di magistrato e di avvocato o procuratore esercente, ed il tirocinio dei secondi dovrebbe compiersi presso i collegi giudiziari alternando fra la sezione civile e la correzionale, l'ufficio d'istruzione e quello del P. M., e, tenendo i candidati lontani da ciò ch' è funzione puramente burocratica, dedicarli a preparare quei lavori che corrispondano all'oggetto della loro istituzione, cioè ad esercitarsi nell'applicazione del dritto negli affari pendenti. Essi dovrebbero assistere, non solo alle pubbliche udienze de' Tribunali, ma anche alle loro discussioni in camera di consiglio, con facoltà al Presidente di richiederne l' opinione sulle quistioni che si dibattono; ed oltre allo studio camerale ed alle relazioni de'processi, essi dovrebbero essere destinati a compilare ordinanze e requisitorie ne' processi penali, ed a scrivere sentenze ne' civili,

(1) Nel decreto ministeriale del 2 giugno 1884, col quale si pubblicava un concorso per cento posti di uditori presso i Collegi giudiziari, si richiedeva nella dimanda di ammissione, come espressa condizione, la dichiarazione che il concorrente intendesse aspirare alla carica di Pretore—Bollettino Ufficiale del Ministero di G. e G. del 4 Giugno 1884 nº 23 anno V.

Digitized by Google

appunto perchè la loro attitudine potesse svolgersi su tutte le materie, sulle quali si versa l'autorità giudiziaria.

Per amendue le carriere poi dovrebbe rimaner fermo l'esperimento pratico, orale e scritto, da farsi non prima di un biennio pe'primi, non prima di un triennio pe'secondi, al quale non potrebbero i candidati essere ammessi se non dopo analoga deliberazione della commissione censoria, da cui risultasse accertato, che il tempo richiesto per il tirocinio sia stato utilmente speso, e che, vagliato lo zelo e la solerzia spiegata nel corso del medesimo, essi abbiano dato saggio de' loro progressi e della loro attitudine ad essere assunti a funzioni giudiziarie.

34. E poichè a nostro avviso ad assicurare il concorso di tali condizioni provvede mirabilmente l' istituto dell'alunnato di giurisprudenza, noi vorremmo che esso fosse richiamato in vigore con tutte le modalità, ond' era governato nelle provincie napolitane, appunto perchè richiedendo esso ardua prova di capacità e d' istruzione giuridica, lunghezza e serietà di tirocinio, riesce nella pratica fecondo di favorevoli risultati abbastanza luminosamente attestati dalle splendide prove fatte da'magistrati prescelti ed educati sotto l' impero di quell' istituto (1).

Abbiamo infatti in pronto un sistema di origine italiana, i cui risultati sono già noti, il quale colla severità del concorso, coll'efficacia del tirocinio fu sperimentato assai adatto ad assicurare la concorrenza de' migliori ingegni e rispondere ai fini cui deve informarsi una riforma razionale dell'ordinamento giudiziario, anche perchè desso concorre a conservare quelle tradizioni e quello spirito di corpo, ch' è essenziale a mantenere alto il prestigio del potere giudiziario.

Che se al rinnovamento di codesto istituto si opponesse la difficoltà dipendente dal censo, noi potremmo alla nostra volta ri-

---

(1) Mancini—Tornata della Camera del 19 Aprile 1871—Bonasi, ivi Capitolo V, § 47—Progetto Tajani, Cap. V—Nel progetto De Falco si proponeva nettamente di richiamare in vigore l'alunnato di giureprudenza rilevandosi il grande desiderio lasciato nelle provincie meridionali—Relazione, Cap. 1°, p. 3ª.

E nella relazione della Commissione Senatoria si rilevava l'eccellenza di questo istituto desumendola dalle prove felici fatte dal medesimo, e se ne raccomandava la ripristinazione, ma disciplinandolo altrimenti—Relazione del Senatore Vacca, Cap. II—Ad occasione del bilancio di G. G. per l'anno 1888 gli on. Cuccia e Nocito si dichiararono convinti della necessità di ripristinare l'alunnato di giurisprudenza.

Digitized by Google

levare, che questo neppure è richiesto per gli uditori giudiziari pel tempo necessario al loro tirocinio, che giusta l'articolo 22 della legge sull'ordinamento giudiziario, si estende ad un anno per gli aspiranti alla carica di pretori, e di tre anni per quelli che si addicono alla carriera collegiale. Se dunque un tirocinio è necessario ed attualmente si compie senza alcuna condizione di censo, e senza che in pratica siansi deplorati inconvenienti di sorta, non sappiamo vedere il motivo per cui si ricorre a tal concetto per ostacolarne l' attuazione.

E d' altronde è uopo tener presente, che non sono le difficoltà che s'incontrano nei primi passi della carriera giudiziaria, che ne allontanano i giovani gagliardi per ingegno e per cultura giuridica, ma sono la niuna speranza di splendida carriera, la posizione disagiata e poco sicura fatta al magistrato, ed il vizio radicale di un organismo che può nelle giovani menti indurre il dubbio che non sempre basti il solo merito per progredire (1).

E per la stessa ragione, di non sacrificare alle maggiori facilitazioni nella scelta la bontà degli ordinamenti, noi vorremmo mantenuto un secondo periodo di tirocinio, da compiersi da chi aspira alla carriera collegiale in qualità o di giudice soprannumero o di aggiunto giudiziario, la cui istituzione fu determinata, non dal concetto di preparare magistrati più idonei alla carriera requirente, ma sì dall'altra di formare una classe di giovani atti a recare prima in Tribunale e poi nelle Corti una cultura giuridica ed un'attitudine, che facilmente si acquista in seno al collegio, e che difficilmente si raggiunge o si conserva in coloro, i quali durano a lungo nell'isolamento e nel laborioso ufficio delle preture.

E se per avventura potesse sembrare troppo ardua questa prova di un doppio esperimento e la lunghezza e severità del tirocinio, noi addiremmo ad esempio la legge sull'ordinamento giudiziario della Prussia, per la quale non si può ascendere alla carriera giudiziaria senza che gli aspiranti abbiano subito un triplice esame, il primo dei quali tecnico, sostenuto presso il Tribunale di appello, dà al candidato il dritto di essere nominato ascoltante, il secondo pratico, dopo diciotto mesi di tirocinio presso lo stesso Tribunale, gli dà diritto ad essere nominato referendario, il terzo infine, detto il grande esame, che dopo due anni e mezzo di tirocinio compiuto in qualità di refendario si presta in Berlino innanzi una Com-

(1) Progetto Mancini già citato Cap. VII.

Digitized by Google

missione appositamente destinata; e superato il quale si diventa assessore giudiziario e si ha dritto ad essere promosso senz'altro esperimento a posti ulteriori. L'unico, ma necessario temperamento che vorremmo adottato richiamando in vigore siffatto istituto, sarebbe quello di render retribuito il secondo periodo del tirocinio, ch'è quello dell'aggiuntato o soprannumerariato, durante il quale dovrebbe essere assicurato un trattamento conveniente a coloro che lo compiono; necessità riconosciuta nel progetto di legge all'uopo presentato (1) ed anche discusso alla Camera elettiva.

Conchiudendo diciamo, che ad apparecchiare un semenzaio ferace di buoni frutti e tale da rinsanguare l'ordine giudiziario con magistrati culti, zelanti, sperimentati, bisogna avvisare al doppio temperamento di esigere da' candidati a funzioni giudiziarie ardue prove di capacità e d'istruzione giuridica, e periodo lungo di tirocinio d'applicazione dei criteri giuridici a'casi pratici, imperciocchè, ripeteremo con un illustre magistrato, sarebbe inutile sperare di « costituire una magistratura sapiente, autorevole, rispettata se- « nonchè apparecchiandone gli elementi organici, la mercè di una « scuola educatrice speciale, la quale non si attinge che nell' am- « biente vivificante de'grandi centri giudiziari, e nello agone quo- « tidiano del discutere, argomentare, applicare i migliori criteri « dell'interpretazione giudiziaria » (2).

---

(1) Disegno di Legge presentato dal Guardasigilli Ferracciù alla Camera nella tornata 2 Maggio 1884, e relazione della Commissione del bilancio presentata nella seguente tornata del 29 Maggio detto anno.

Sulla necessità di un secondo tirocinio son discordi le opinioni di coloro che s' occupano di riforma giudiziaria, in quanto che il Bonasi (pag. 128.) il Bartolucci (La nuova riforma giudiziaria in Italia pag. 89.) il Righi (pag. 167.) e il Cesarini (pag. 12.) stanno pel dritto nell'uditore alla nomina retribuita di aggiunto giudiziario subito dopo superata la prova dell' esame pratico, mentre il Carcani (L'amministrazione della giustizia in Italia—Studî e proposte di ordinamento giudiziario, circoscrizione giudiziaria e procedura civile pag. 244 e 273.) ed il Podrecca (La riforma giudiziaria in Italia pag. 358.) ammettono invece che dopo l'esame pratico si acquisti la semplice eliggibilità ad una carica retribuita da conseguirsi dopo un biennio continuandosi così un secondo tirocinio.—Noi pertanto insistiamo sulla necessità di un secondo tirocinio che riteniamo imprescindibile, se veramente vuolsi assicurare la competenza tecnica e scientifica del corpo giudiziario.

(2) Vacca—Relazione citata, ivi.

Digitized by Google

§ 2.

MODO ONDE DOVREBBE ESSERE ORGANATA LA GIURISDIZIONE.

SOMMARIO. — 35. Esame critico de' pregi del giudice unico — Irrilevanza del precedente storico—36. Primo pregio—Garentia dipendente dalla responsabilità personale e diretta dal giudice unico — Diversità di criteri prevalsi nel progetto Tajani e in quello della Commissione giudiziaria—37. Superiorità del giudice collegiale riconosciuta da' fautori del giudice unico — Temperamenti per ovviare agli sconci rilevati nella pratica—38. Secondo pregio—Sollecitudine e prontezza nell'amministrazione della giustizia—Essa è meglio assicurata dalla riforma de' procedimenti — Nel sistema del giudice unico è necessario ammettere il doppio esame nel correzionale e la doppia conforme nel civile mercè l' istituto della terza istanza — 39. Terzo pregio — Si avvicina il giudice alle popolazioni—Sconci che possono verificarsi in pratica col sistema propugnato dalla commissione — 40. Quarto pregio—È il solo mezzo opportuno a ridurre il personale giudiziario e migliorarne le condizioni — Dimostrazione in base a' rilievi statistici, che l'economia non si raggiunge o sarebbe assai limitata—41. Pericolo di denaturare l'istituto del Conciliatore colla soverchia estensione della sua competenza — 42. Inconvenienti inevitabili nel lavorìo istruttorio e rilievi statistici al riguardo — 43. Necessità di conservare il giudice unico locale con competenza limitata in prima istanza così nel civile come nel penale.

35. Quì pertanto si presenta spontaneo un grave problema ed è il seguente: mantenendosi, fin dall' inizio delle giudiziarie funzioni, distinte le due carriere della pretura e del collegio, dovrebbe conservarsi qual è l'istituto del giudice singolo, ovvero modificarsi o trasformarsi? E nell' una o nell' altra ipotesi sarebbe corretto estenderne la competenza a tutto il primo grado di giurisdizione?

Al quale problema si riattacano gli altri non meno importanti del giudice unico e del giudice collegiale, e se nel primo grado di giurisdizione debba la competenza esser frazionata fra magistrati di grado e gerarchia diversi, ovvero esser demandata ad una sola autorità (1).

---

(1) Sulla grave quistione relativa alla ripartizione o meno della competenza, sia in primo grado che in appello, fra due autorità di grado diverso non son concordi i pareri di moderni scrittori, in quanto che il Righi (pagina 76, 93 e 105.) il Podrecca (pag. 233.) ed il Carcani (pag. 85.) combattono tale ripartizione così nel civile come nel penale, sovratutto perchè in forza di tale ripartizione una stessa giudicatura conosce, quale autorità di prima giuri-

Digitized by Google

Tanto nel progetto presentato dall' On. Tajani, quanto in quello formulato dalla commissione istituita dall' On. Savelli si propugna, sotto forme diverse, l' istituzione del giudice unico con questa sola modalità, che mentre nel progetto ministeriale, in conformità de'criteri manifestati da autorevoli magistrati, si mantiene l'istituto del pretore trasformandone però la funzione e riducendola a semplice missione di un giudice di Tribunale, in quello della commissione si abolisce del tutto la carica di pretore affidandone le attribuzioni ad un giudice di Tribunale, che, come giudice singolo, giudicherebbe nella stessa sede del collegio. Ma poichè cotesta variante a noi sembra più di forma che di sostanza, più di nome che di cosa, rimanendo sempre affidata tutta la competenza in primo grado, sia nel civile che nel penale, ad un giudice unico, così siamo portati ad indagare quali siano, sotto il punto di vista pratico, i pregi del giudice unico, e se desso offra nel fatto maggiori garentie del collegiale in modo da potersi a questo sostituire in tutto il primo grado di giurisdizione.

E prima di discendere a cotesto esame crediamo esser opportuno rilevare, che alla trasformazione dell' istituto del pretore in una missione affidata al giudice collegiale gli autori di amendue i progetti venivano mossi da un identico criterio, qual è quello, che nel modo onde trovasi attualmente organato l'istituto pel pretore e colla moltiplicità delle funzioni al medesimo demandate, non possa dare sicuro affidamento di una giustizia seria, pronta, illuminata, tanto che la commissione istituita per riferire sul progetto dell' on. Tajani, non ostante che la funzione del Pretore venisse, secondo il pensiero dell' autore, di un tratto a rialzarsi trasformandola in missione di giudice di Tribunale, pure appena s'induceva, e non senza risultanza di taluni suoi membri, ad estendere, la competenza del pretore o giudice in missione alle cause il cui valore controverso non eccedesse le lire 3000, mentre

---

sdizione, delle cause eccedenti un determinato valore e di altre specialmente ad essa attribuite, mentre, come magistrato di appello giudica contemporaneamente di tutte le cause, le quali comechè non eccedenti qnel valore furono giudicate dal Pretore in prima istanza.

Ma ben si appone il Cesarini, (pag. 44) il quale combatte codesto criterio osservando, che la ripartizione della competenza fra giudici e tribunali, secondo il diverso valore controverso nel contenzioso civile, e secondo la maggiore o minore gravità del reato nel penale, è un istituto generalmente ammesso nella dottrina e riconosciuto da tutte le legislazioni.

Digitized by Google

la respingeva recisamente nel penale per quanto si attiene alle materie correzionali (1).

Ciò posto faremo un rapido esame del primo e più vitale quesito relativo al vedere, se in una forma razionale e pratica di ordinamento giudiziario debba, in tutto il primo grado di giurisdizione, il giudice unico preferirsi al giudice collegiale.

Riassumendo i criteri esposti nelle relazioni, che precedono i due progetti presi ad esame, si fa manifesto, che i pregi del giudice unico, giusta gli autori de' medesimi, possono compendiarsi così:

1. Il giudice unico ha il suo sostegno storico nell'esempio di Roma e dell'Inghilterra e nella buona prova fatta nel Lombardo-veneto col pretore forese a competenza illimitata, nel Piemonte co' prefetti, e nel napolitano co' giudici di circondario.

2. Esso offre maggior garentia di buoni giudizi perchè fondati sulla responsabilità seria ed efficace, perchè personale e diritta, del magistrato che giudica.

3. Come conseguenza immediata dell'unità, si ottiene una maggiore prontezza nel giudicare in quanto che, appena il giudice unico si è formato un criterio, la causa è terminata, mentre ne' collegi spesso non si discute, perchè si à fiducia nel relatore, e quindi la sentenza è opera del giudice unico coll'apparenza della collegialità.

4. Si avvicina il giudice alle popolazioni, e quindi pel penale

a) Più spedito il procedimento dandosi maggiore incremento al sistema della citazione diretta, e se vi è bisogno di una preparazione di prove, queste potrebbero accaparsi dal vice pretore, tenendosi per tal guisa distinti i due poteri d'istruire e di giudicare:

b) migliore condizione in cui si trova il magistrato sia nell'attinger le prove de' reati sia nel giudicare de' medesimi:

c) minor disagio delle parti lese, degl' imputati e testimoni:

d) minore durata del carcere preventivo:

e) diminuzione degli arretrati:

f) risparmio nelle spese:

e) anche nelle materie civili minor disagio a' litiganti e sensibile risparmio di spese per essere il giudice locale, o per essere la sua competenza estesa o a Lire 3000, secondo il progetto

---

(1) Relazione della Commissione istituita dal Ministro Savelli per studiare alcune proposte di riforma nell'ordinamento giudiziario — Relatore on. Righi. Alligato n. 3 al progetto Tajani, pag. 266 a 272.

Digitized by Google

Tajani, o a tutto il primo grado di giurisdizione, secondo il progetto della Commissione.

5. L' istituzione del giudice unico si presenta come il solo e più agevole mezzo atto a raggiungere il duplice intento, che si propone la riforma giudiziaria, cioè la riduzione del personale e lo aumento reflessibile degli stipendi.

Sono questi, se non andiamo errati, i vantaggi più salienti, coi quali si raccomanda nel primo grado di giurisdizione l'istituto del giudice unico (1) di fronte al giudice collegiale, che pur fu ritenuto come una conquista de' tempi moderni (2).

Tuttavia non ci soffermeremo gran fatto sul precedente storico, che s' invoca a sostegno del giudice unico in preferenza del collegiale, imperocchè, per quanto si attiene alla legislazione romana ed alla inglese, è ovvio che, non potendosi prescindere dalla diversità di condizioni e di costume delle popolazioni, cui quelle legislazioni erano o sono chiamate a governare, potrebbe un istituto far buona prova in altri tempi e presso altri popoli, e non riuscire accomodato alle condizioni di popoli e tempi diversi; il quale criterio acquista un valore indiscutibile, ove si tenga conto della ripugnanza, che in generale si manifesta nelle popolazioni italiane, e non solamente nelle masse, ma anche nelle classi dirigenti, per l'istituto del giudice unico in confronto del giudice collegiale (3).

Che se si mettesse innanzi l' esperimento fatto nel Lombardo-veneto, nel Piemonte e nel regno delle Due Sicilie, noi ci permetteremmo osservare, che anche nel Lombardo-veneto si faceva eccezione per certe materie speciali (4). E sul modo di funzionare

(1) Bentham. De l'organisation iudiciaire. Cap. X — Comte. Consideration sur le puovoir judiciajre — Bonjean. Traité des actions, vol. 1° — Rey. Des institution judiciaires de l'Angleterre comparées avec celles de la France, vol. 2° — Lerminier. Philosophie du droit civ. liv. V. Chap. IV — Odillon-Barrot. Atti dell' istituto di Francia, 1871-1872 — Favre. De la réforme judiciaire.

(2) Sclopis. Storia della legislazione, vol. II pag. 250.

(3) Vacca — Relazione citata p. 23 — Tajani progetto, Cap. VI, p. 65-72 — Ratti. Intorno alla riforma dell'ordinamento giudiziario. Osservazioni § VIII, — Mancini, Progetto, n. 122. Cap. III — Inghilleri, Tornata della Camera del 10 Dicembre 1879 — De Falco, Discorso alla Corte di cassazione di Roma già citato § XVII — Calenda di Tavani. Discorso all'assemblea dalla Corte di Cassazione di Torino del 3 Gennajo 1885, pag. 33-34 — Pessina, Dichiarazioni fatte alla Camera nella tornata del 3 Giugno 1885.

(4) Cesarini, Appello in penale, Cap. VII-2, pag. 144, Rivista penale, vol. X, fasc. II-III — Righi, Relazione citata, p. 266.

Digitized by Google

del giudice unico son degni di nota i rilievi che fa il chiarissimo Prof. Carrara. « Io vidi in pratica, egli dice, il sistema del giudice « unico durante oltre i primi tre lustri del mio esordire nell' uf- « ficio di difensore. Noi lo avevamo nel Ducato di Lucca . . . . « . . . . Ma i gravi inconvenienti, che si erano colà ve- « rificati per questo sistema costrinsero i reggitori di quel piccolo « Ducato a porre da banda l'economia per mantenere la signoria « delle leggi. Dovette allora costituirsi un sistema ibrido, in virtù « del quale si ordinò, che anche nelle cause correzionali i pretori « dovessero compilare altrettanti processi scritti con regolari forme, « e quelli sottomettere tutti al R. Procuratore, il quale vi facesse « la requisitoria d'invio o al criminale o al correzionale, come a « lui paresse doveroso. Così si apriva il pubblico dibattimento di- « nanzi a'pretori su quel processo scritto ed in appoggio al me- « desimo si teneva la discussione, nella quale era fatta balía di « ripetere gli esami per schiarimenti o di aggiungerne di nuovi. « In tal guisa rimessa tosto la sentenza ed il processo al P. M. « egli potea giudicare della coerenza di quella con questo, e della « convenienza o no di appellare. E interpostosi appello o dall'uf- « ficiale o dal condannato, poteva il Tribunale di tre decidere con « cognizione di causa sulla rettitudine del giudicato. Di tal ma- « niera si potè dare al giudice unico ed inferiore, degente in remoto « contado, la facoltà di conoscere di reati anche meritevoli di dieci « anni di prigionìa, perchè i monumenti su' quali si era renduta « giustizia, rimanevano permanenti » . . . . (1).

E per quanto concerne il mezzogiorno d' Italia non è esatto il dire, che la competenza del giudice unico si estendeva nel civile a tutto il primo grado di giurisdizione in quanto che nelle materie, il cui valore controverso eccedeva i ducati 300, la competenza in prima istanza era devoluta ai Tribunali provinciali; e se è vero che nel penale la competenza del Giudice regio si estendeva a tutte le materie correzionali, è vero altresì che al giudice unico sovrastava, in seconde cure, l'autorità delle Gran Corti criminali per rivederne i giudicati, mentre ora prevalendo i criteri favorevoli all' abolizione dell' appello in materia correzionale, non si sa comprendere come potrebbe tale riforma, che pure à fatto, nel giro di pochi anni, rapidi progressi nella dottrina giuridica, armonizzarsi colla istituzione del giudice unico in materia correzionale.

(1) Pensieri intorno ad alcuni progetti sulle economie della finanza italiana—Lucca 1867, pag. 46.

Digitized by Google

36. Importa quindi rendersi conto dei pregi, diremo così, intrinseci del giudice unico; e primo fra essi ci si presenta quello, che vuolsi riscontrare nella maggiore garentia di buoni giudicati per esser fondati sulla responsabilità seria ed efficace, perchè personale ed esclusiva, del giudice, da cui emana il pronunziato.

E quì è d'uopo anzi tutto considerare, come a nostro avviso neppure ai più strenui propugnatori del giudice unico codesto pregio debba sembrare del tutto imponente e decisivo; in contrario non sapremmo spiegare la discrepanza, che emerge dal confronto de' criteri manifestati al riguardo de' limiti della competenza del giudice unico, avvegnachè mentre nel progetto Tajani e nella relazione della 1ª commissione la si estendeva timidamente nel civile alla cognizione delle cause, il cui valore controverso non eccedeva le lire 3000, e nel penale si differenziavano i criteri per volersi dal Tajani estesa a tutte le materie correzionali e limitata dalla commissione ai procedimenti relativi ai reati di minima importanza, nel progetto formulato dalla recente commissione giudiziaria, non ostante la presenza in essa degli on. Tajani e Righi, autore, costui, della precedente relazione, si ammette recisamente la estensione della competenza del giudice unico a tutto il primo grado di giurisdizione così nel civile come nel penale. Oltrechè non sapremmo renderci conto come, ammessa, giusta il progetto medesimo, la teoria del riesame in appello, sia nel civile che nel correzionale da devolversi al giudice collegiale, potrebbe questa spiegarsi senza riconoscere nel fatto la maggiore garentía, che in confronto del giudice unico, offre il giudice collegiale chiamato a rivedere e riformare, occorrendo, i pronunziati del primo. Certo è che, ammessa la serietà e la efficacia della garentía, che vuolsi riscontrare nella responsabilità diretta ed esclusiva del giudice unico nel primo grado di giurisdizione, questa non potrebbe venir meno pel giudice chiamato a provvedere in seconde cure, tanto più che, giusta gli apprezzamenti dell'on. Righi, non dal fatto di percepire maggior stipendio nè di occupare un posto più elevato nella gerarchia giudiziaria puossi far dipendere la maggiore intensità, con cui si comprende e si compie il proprio dovere. Il che, se rimane sempre e perfettamente vero, la conseguenza imprescindibile ed inoppugnabile si è quella, che nell' unico concorso della collegialità bisogna ricercare il movente per cui la si ammette nel secondo grado di giurisdizione, mentre la si respinge nel primo.

Digitized by Google

Di fronte alla quale considerazione non può imporci gran fatto l' obbiezione, che viene dal rilievo dell' on. Mari relatore al 1° Congresso giuridico tenutosi in Roma nell'anno 1872, che dall'inverso criterio desumeva una ragione per estendere la competenza del giudice unico dicendo: « Se il Tribunale collegiale è un be-« nefizio perchè volete concederlo ai signori e negarlo alla povera « gente? La difficoltà delle controversie giudiziali non sta mica « nella importanza pecuniaria della causa; bensì nelle quistioni « di diritto; e anco in una causa del merito più tenue possono « sorgere le più ardue quistioni giuridiche ». E sta bene; ma nelle conseguenze a noi pare che si vada al di là delle premesse, in quanto che, se ammessa, come noi riconosciamo, la verità e gravità di quella obbiezione, si volesse conchiudere che, anche nel primo grado di giurisdizione, debbano scegliersi magistrati così illuminati e solerti da poter risolvere quelle ardue quistioni, che anche in materia di tenue valore possono insorgere, sarebbe facile trovarci nello stesso ordine d' idee. Ma da un altro canto, sarebbe una esagerazione il volere disconoscere, che cresce l'importanza della causa per la gravità delle conseguenze che sovrastano alle parti a misura che, nel civile, cresce il valore controverso o la specialità della materia su cui cade la contestazione (1), come non potrebbe, nel penale, negarsi che cresce l'importanza del giudizio a misura che, secondo l' entità e la gravità del reato e della pena determinata dalla legge, aumenta il pericolo, onde è minacciato l' individuo per la condanna e l'ordine sociale per la impunità del colpevole (2). Se dunque non può menomamente dubitarsi, che in una forma razionale di ordinamento giudiziario un savio legislatore debbe aumentare le garentíe a misura, che cresca l' importanza e siano più gravi le conseguenze nel civile, e sia nel penale maggiore il pericolo che sovrasta alla società ed all'individuo, se questa maggior garentìa in appello si fa dipendere dalla collegialità, non puossi, anche di fronte a quella obbiezione, andare fino al punto da negare, che nel primo, come nel secondo grado, essa possa offrire maggiore affidamento di una giustizia severa, imparziale, illuminata sia nel civile che nel penale.

Resta adunque ad indagare, se nella ricerca del vero tanto

(1) Romagnosi, vol. 8° Saggio di politica Cap. XVIII n. 76 p. 500.
(2) Cesarini, ibidem p. 142.

Digitized by Google

nella posizione e risoluzione delle quistioni di fatto, quanto nell' applicazione dei criteri giuridici, riesca più utile ed illuminato il concorso di più intelligenze, ovvero se l'obbiettiva si raggiunga più facilmente col concorso di una sola.

E sotto questo punto di luce noi rileviamo, che se non può disconvenirsi che il giudice non sia scevro di *tutte qualitade umane*, se patrimonio dell'umanità è l' errore, e se contro la possibilità dell' errore deve, il più che sia possibile, premunirsi un prudente legislatore, non può, a nostro avviso, seriamente contrastarsi, giusta i dettami della ragione e del buon senso, che ad eliminare cotesta possibilità risponde meglio, nella pratica funzione degli ordinamenti giudiziali, il contributo di più intelligenze di magistrati compresi tutti dall' alto sentimento del loro dovere, anzichè il contributo, che può venir apprestato da una sola intelligenza; con questa sola modalità, la quale riesce tutta a vantaggio del giudice collegiale, che mentre nel sistema del giudice unico, ammesso per poco che il giudicante siasi messo per una falsa via, torna impossibile raddrizzarne i criteri ed indurlo ad un eventuale cambiamento d'idee, nel sistema del giudice collegiale l' erroneo apprezzamento del fatto e la inesatta applicazione dei principi di diritto troverà sempre negli elementi organici, onde il collegio è costituito, il mezzo adatto a rettificare i criteri per avventura errati. Imperocchè dallo scambio delle idee, dallo attrito della discussione e dal cozzo delle contrarie opinioni non puossi nella mente de'più non farsi strada il vero in vista degli argomenti, che si deducano a suo favore e che finiranno per prevalere di fronte a quelli, che si presentano a sostegno dell'errore (1). Ond'è che la ricerca del vero ed il trionfo del giusto a noi sembra indiscutibilmente meglio assicurato dal concorso di più intelligenze che vengano a concretarsi nelle collegialità, la quale al dir di un esimio magistrato costituisce « una « essenziale garentía di giustizia, perchè il giudice unico è più « esposto all' errore di quello che non sia il collegio, e perchè « l'unicità è un pericolo per la sorte dei giudicabili e per la co« scienza de'giudicanti; la discussione, invece, fra più, solleva ob-

(1) Osservazioni e proposte dell' emerito Presidente Giuseppe Favini sul progetto Tajani. Riferite nel giornale La Legge, anno XIX n. 38 parte 3ª pagina 300 - Bordeaux. Philosophie de la proc. civ. chap. XXIII — Mattirolo, Elementi di dritto giudiziario italiano vol. 1° § 69 – Cesarini, Appello-Rivista vol. X. fasc. 2 e 3 p. 144.

Digitized by Google

« biezioni, risale ai precedenti, rischiara gli spiriti, libera ed « acqueta il sentimento interiore, e spesso in mezzo al dibat- « tito vien fuori l' idea vera colla parola decisiva che fa cessare i « dissensi » (1).

37. Il che è così vero, che gli stessi uomini eminenti, i quali si presentano disposti a farne getto nel primo grado di giurisdizione, non han potuto disconoscere questa maggiore garentía che si concreta nel giudizio collegiale, e solo essi impressionandosi forse al di là del giusto degli sconci, che talvolta si verificano in pratica, divergono dalla quistione affermando, che nel modo, onde si esplica in atto la funzione del giudice collettivo, diventa effimero il concorso della collegialità rimanendo di reale e di vero la sola responsabilità del giudice unico, che sarebbe il relatore della causa, per cui il collegio finisce per presidiarsi al riparo d'una sconosciuta minoranza.

Ed ecco come si esprime nel suo progetto l'on. Tajani:

« È innegabile, che la responsabilità personale del giudice unico « è più seria ed efficace di quella del giudice collegiale, poichè « se ciascuno dei componenti il Collegio può per dir così porsi « al riparo di una possibile e sconosciuta minoranza, il giu- « dice unico invece non può addossare ad altri la paternità dei « suoi procedimenti, nè in alcun modo sottrarsi al biasimo che « per avventura meritassero le sue deliberazioni » (2).

Commentando codesto criterio un egregio magistrato faceva i seguenti rilievi:

« È un fatto che la responsabilità di una sentenza di Tribu- « nale è divisa fra' suoi componenti, ed ognuno di essi nasconde « la propria ignoranza o la propria negligenza sotto l'opera degli « altri colleghi. Ma quando la sentenza è fatta da un solo giudice, « tutto il biasimo o la lode va a ricadere in lui solo; e nessuno « può trovarsi così corrotto di animo, che disprezzi una pubblica « censura ». . . . . « Nel nostro sistema giudiziario v'è ancora un « altro inconveniente, ed è quello che non si conoscono le opi- « nioni di ciascun giudice. In materia civile, la sentenza è re- « datta da chi si trova nella maggioranza di quella data opinione, « ma non si nomina chi è stato nella minoranza, e qual è stato « il suo parere. Intanto emessa una cattiva sentenza, nel biasi-

(1) Cesarini — Lavoro citato Ivi — vol. IX fasc. 5 e 6 p. 442.
(2) Progetto pag. 66.

Digitized by Google

« mo generale sono involti tutti i giudici, ed ancora colui che « dava un contrario voto » (1).

Ed il compianto senatore Vacca nella relazione sull' ordinamento giudiziario rifletteva:

« Noi non vogliamo dissimulare come codesto concetto ci paja « grandemente controvertibile, perciocchè non si avrebbe a di- « menticare che la responsabilità collettiva del pronunciato col- « legiale non si offre sempre circondata di garentie più serie e « più solide di fronte alla responsabilità personificata nel giu- « dice unico, che l'assume intera » (2).

E l' egregio relatore della commissione per la riforma giudiziaria da questo stesso concetto era tratto a considerare così:

« Osservavasi pressochè concordemente, come la collegialità of- « frisse in apparenza, fuori d'ogni dubbio, in confronto dell'unicità « del giudice una garanzia maggiore pel litigante, e l'offrirebbe « in realtà, qualora fosse vero che tutte le forze intellettive e mo- « rali, quali che pur sieno de'giudici che compongono le rispettive « sezioni, tutte concorressero, colla discussione, a rendere più pon- « derate e più conformi le sentenze al diritto ed alla giustizia. « Ma ohimè quanto diversamente avviene in realtà la cosa; chè, « invero, non àvvi chi ignori, come la collegialità a null' altro, « nel maggior numero dei casi, riesce se non ad autorizzare di « fatto all'inazione il numero maggiore de' giudici intervenienti, « quelli cioè i quali, sapendo di poter deferire a colui che sarà « costretto per debito di ufficio presidenziale a seguire lo svolgi- « mento della causa, si danno poca premura di formarsene un « adeguato concetto, pronti, ripetesi, ad uniformarsi all'avviso che « verrà esposto da quello che dovrà redigere la sentenza » (3).

E sempre adunque lo sconcio che si deplora; è il modo non corretto di funzionare del giudice collegiale, e che dipende in massima parte dalla poca o niuna attitudine del capo del Collegio, che induce giuristi così eminenti a far getto di quella garentìa; ma se questo sconcio potesse scomparire, niuno potrebbe contestare la prevalenza, che, al confronto del giudice unico, offre il collegiale, come quello che assicurando il concorso di più intelligenze

---

(1) Alcune osservazioni sul progetto di legge dell' ex Guardasigilli Tajani di Francesco Saverio Miraglia—Riferite nel Filangieri, anno V. Dispensa 1ª pagina 15.

(2) Relazione sul progetto De Falco, p. 23.

(3) Relazione alligata al progetto Tajani, pag. 267-68.

Digitized by Google

presenta più solida garentia di giudizi informati a giustizia. Ed a questo sconcio noi crediamo che in pratica siasi già in parte ovviato, e potrebbe forse eliminarsi completamente.

Ed anzitutto non crediamo sia esatto il rilievo, che nel sistema collegiale tutto si riduca alla opinione ed all' opera del giudice commissario o di colui che si è accaparrata un' egemonia fra i colleghi, imperocchè ciò presuppone che il capo del Collegio sia sfornito di qualsiasi attitudine, e che vi sieno, in maggioranza, giudici così poco compenetrati del sentimento del proprio dovere da farne mettere in non cale i più elementari precetti, e se vi fossero, si potrebbe trovar modo onde eccitarne lo zelo; ed in secondo luogo perchè l'esperienza quotidiana ci apprende, che spesso al giudice relatore, trovatosi in minoranza, si sostituisce il giudice estensore, che rappresenta ed impegna le idee e la responsabilità della maggioranza: il che non saprebbe concepirsi se il Collegio seguisse e si accomodasse ciecamente e senza discutere al criterio del giudice relatore. Ma perchè possa tornar proficuo l'attrito della discussione ed obbligare, quasi, il giudice a porre a contribuzione ogni suo migliore buon volere, e che i pronunziati sieno ponderati e conformi al diritto ed alla giustizia, potrebbe estendersi un sistema, che abbiam visto applicato in molti centri giudiziari ed in pratica riesce assai fecondo di felici risultati sol che il magistrato, chiamato a presedère e dirigere le discussioni in camera di consiglio, sia fornito delle speciali attitudini che le delicate sue funzioni richiedono. Noi crediamo che ogni magistrato debba essere profondamente compreso del sentimento del proprio dovere e della morale sua responsabilità: ma sovra tutti ed in preferenza questo sentimento debbe essere vivissimo e spiccato nei capi di Collegio, dai quali dipende, in gran parte, il normale svolgimento del servizio. Ad assicurar le quali attitudini speciali, che possono sovente non riscontrarsi in magistrati, per altro distinti per zelo e dottrina, noi crediamo che conferisca potentemente il sistema suggerito dal Mirabelli, e accolto nei progetti del Tajani e della commissione giudiziaria, di trasformare la funzione dei Presidenti di Tribunale in una missione affidata ad un magistrato del Collegio superiore, che, al dire dell' on. relatore « porta seco ed infonde altrui nuove « forze di lavoro e nuovi desideri di progressi e di attività sempre « più efficaci e fecondi » (1). Ed una volta assicurato al Collegio

(1) Relazione della commissione giudiziaria istituita dall'on. Savelli p. 166.

Digitized by Google

una direzione illuminata ed energica, dovrebbe il Presidente prender nozione anticipata d'ogni causa; e quindi, dandosi incremento al sistema delle memorie, cominciare la votazione in camera di consiglio, non dal commissario, ma dal meno anziano, obbligando così ciascuno de' votanti a formarsi, in base alle memorie ed alla discussione, un criterio esatto della contestazione che è chiamato a vagliare e decidere.

Nè pare che il sistema della collegialità possa in pratica riuscire assorbente e tale da annientare la responsabilità di coloro, i quali concorrono alla prolazione della sentenza, in quanto che è conosciuto il nome dell'estensore, che essendo prescelto nella maggioranza di coloro, che han propugnato l'opinione in deffinitiva prevalsa, impegna colla sua responsabilità personale e diretta quella della maggioranza da lui rappresentata. Ed ove taluno volesse proprio spingersi fino al punto da insistere sulla necessità di non coinvolgere nella opinione e nella responsabilità dalla maggioranza coloro, che accedettero ad un contrario avviso, se pure il segreto non sia preordinato a garentire la libertà del voto, potrebbe adottarsi il temperamento, che il giudice dissenziente della maggioranza potesse esprimere in un foglio separato il suo parere motivato accennando alle ragioni del dissenso, a norma di ciò che era prescritto con l'articolo 800 del Codice civile estense, e cogli art. 345 e seg. del regolamento per la disciplina delle autorità giudiziarie del 15 Novembre 1828 nel mezzogiorno d' Italia.

Ed è d'altronde così vero, che il giudice collegiale si presenta come garentia più accentuata di una buona giustizia, che anche vagheggiandosi la istituzione del giudice unico, si è studiato il mezzo di assicurarla sotto una o un'altra forma. Fuvvi infatti un eminente magistrato che conservando il giudice unico, come ente distinto e per sè stante, proponeva di istituire i Tribunali di pretura formati di tre pretori viciniori ed esplicanti la loro giurisdizione sovra tre o più mandamenti compresi nell'ambito dello stesso Tribunale per giudicare in prima istanza di qualunque specie di delitti, meno quelli attribuiti alle Corti di Assisie e quelli di stampa, ed, in grado di appello, delle sentenze contravvenzionali profferite dai pretori compresi nella giurisdizione del Tribunale di pretura più vicino (1). E la seconda Commissione giudiziaria, proponendo la

(1) Progetto presentato dal Ministro De Falco alla Camera de' Deputati nella tornata del 19 Aprile 1866.

Digitized by Google

istituzione de' Tribunali *a giudice unico* conserva la costituzione organica dell'ente collegiale comune, nel cui seno dovrebbero funzionare i giudici singoli designati per le diverse materie sotto la direzione del primo giudice sostituito all'attuale presidente del Tribunale. Il che in verità riesce per noi difficile a comprendere, imperocchè se veramente il giudice unico forse preferibile al collettivo, non sapremmo intravedere la ragione per cui non dovrebbe la sua funzione esplicarsi isolatamente ed in centri più modesti ma più vicini alle popolazioni, cui è chiamato ad amministrar giustizia. Nè si opponga l'isolamento in cui resterebbe il giudice unico lontano dal centro, ove trovasi organato l' ente collettivo, imperocchè se per poco si ammetta, che il giudice unico nell' esplicamento delle sue funzioni giudiziarie dovesse ispirarsi a' lumi ed ai criteri o del primo giudice o degli altri suoi colleghi, verrebbe a sparire il pregio, che vuolsi riscontrare nel principio della sua responsabilità personale e diretta e, con esso, il principale fattore su cui si adagia l'istituto del giudice unico.

E quando noi vediamo il principio della collegialità prevalere nell'organismo di tutti i corpi deliberanti, quali sarebbero fra gli altri la Corte de' Conti, il Consiglio di Stato, il Consiglio superiore d'istruzione pubblica, il Consiglio superiore di sanità, e di marina e tutti gli altri istituti presso i diversi ministeri, le commissioni per gli accertamenti delle imposte, i consigli comunali e provinciali, e gli stessi due rami del Parlamento, non crediamo possa così recisamente affermarsi, che per forza naturale di cose la responsabilità dell'individuo rendesi evanescente pel solo fatto di trovarsi lo stesso a formar parte d'un corpo collettivo.

Che se in fine guardiamo alla maggiore solidità, che vuolsi infondere negli ordinamenti giudiziali ed alla maggiore autorità, che ispira il pronunziato collegiale al confronto di quello emanante dal giudice singolo, anche nel primo grado di giurisdizione, in guisa da far considerare come semplici pareri le sentenze da lui pronunziate, ognuno sarà agevolmente portato a convincersi come ad accrescere quella solidità e quella autorità mal conferisca l'istituto del giudice unico, contro del quale si pronunziava recisamente un illustre magistrato, la cui competenza nessuno vorrà mettere in dubbio, colle seguenti gravissime osservazioni

« Gli ordini giudiziarî non si mutano con faciltà, nè le mu-
« tazioni riescono sempre proficue. Perchè un ordinamento giudi-
« ziario attecchisca, raggiunga il suo scopo, ed ottenga fiducia e

Digitized by Google

« rispetto, occorre che nasca dalle condizioni sociali e dai costumi « del paese al quale s'impone e risponda alle idee ed alle abitu- « dini. Così, l' ho già altra volta accennato, a me pare sarebbe « affatto contrario alle idee ed alle consuetudini nostre un ordi- « namento, che intendesse sostituire il giudice unico al magistrato « collegiale. Il giudice unico non avrebbe presso di noi nè auto- « rità nè indipendenza sufficiente; i suoi pronunziati desterebbero « poca fiducia e spesso mancherebbero della maturità richiesta « alla risoluzione delle grandi quistioni » (1).

38. Il secondo pregio che vuolsi ravvisare nell'istituto del giudice unico sarebbe quello della più sollecita e pronta amministrazione della giustizia non altrimenti ottenibile, a meno che non vogliasi aumentare sensibilmente il numero de' magistrati. E si ragiona così: la prontezza è conseguenza immediata dell'unità, in quanto che appena il giudice unico si è formato un criterio, la causa è terminata (2).

Ma relativamente a questo secondo pregio va rilevato, che la prontezza, così necessaria all'amministrazione della giustizia, dipende meno dalla diversa organizzazione dell'ente, il quale è chiamato a giudicare, che dalla celerità maggiore o minore, con cui si portano le controversie alla cognizione del magistrato sia desso singolo o collettivo; imperocchè le remore più accentuate dipendono da una moltiplicità d' incidenti e di quistioni di ogni genere, cui si prestano le nostre leggi di procedura civile, in opposizione al certo a' retti intendimenti di chi le dettava, e per cui dall'abusata difesa de' litiganti si ritarda indefinitamente la decisione della controversia (3), e, nel penale, dal concorso di svariati rimedi ammessi dalla legge contro il pronunziato del primo giudice. Ond' è che in un sistema di organizzazione giudiziaria, in cui si pone il procedimento formale come regola ed il sommario come eccezione, ed in cui nel penale si ammette non solo lo appello quasi illimitatamente, ma anche il ricorso per cassazione, non sembra corretto il ricercare nell'unicità del giudice nel primo grado il rimedio contro la lentezza nell'amministrazione della giustizia. Ed ammessa la opportunità e la convenienza di riformare il procedimento formale e sommario nel civile, e di estendere nel

(1) De Falco—Discorso citato n. XVIII n. 17.
(2) Relazione citata pag. 97.
(3) Relazione alligata al progetto Tajani, pag. 284-85.

Digitized by Google

penale l'istituto della citazione diretta, a noi sembra incontrastabile, che queste forme più semplici e spedite di procedimento, che riflettono il periodo anteriore a quello di cognizione, possano attuarsi così col magistrato collettivo come col giudice unico; e tutto si riduce a vedere, se cominciato il periodo di cognizione nel civile, od esaurita la pubblica discussione nel penale, la invocata prontezza nel giudicare sia tale da potere a quest'ultimo accordar una decisa prevalenza sul primo.

E noi senza tema di errare ci permettiamo di affermare, che quella prontezza praticamente riguardata è quasi effimera; e per giustificare codesta proposizione vediamo cosa si verifica in pratica.

Non parliamo del procedimento in materia penale, che essendo essenzialmente fondato sull' oralità del dibattimento, chiunque sia chiamato a giudicarne, sia desso giudice unico o collegiale, si troverà nelle identiche condizioni; di talchè alle discussioni in camera di consiglio essendo già pronto ciascuno de' votanti, così in rapporto alla sufficienza delle pruove come alla qualifica del fatto, non vi è mestieri che del tempo necessario per concretare le diverse opinioni tanto sulla figura del reato, quanto sulla misura della pena, per quindi passare alla deliberazione e alla sentenza. E per quanto si attiene alle materie civili osserviamo, che il periodo di cognizione pel magistrato nel civile comincia dal momento, in cui la causa è discussa e ricevuta definitivamente dal collegio. Ora pel principio che governa la collegialità e per la pratica costante de'nostri Tribunali si ha, che fra' diversi giudici, che ànno assistito alla discussione della causa, il Capo del collegio presceglie uno per studiare il processo e riferirne in camera di consiglio, per quindi deliberare, in concorso del Presidente ed un altro de' colleghi, sulle quistioni di fatto e di diritto, concretare ed estendere i motivi del pronunziato, ove il voto del relatore s'incontri con quello della maggioranza. Laonde chi non vede, che prospettate le cose sotto il punto di vista pratico, tanto più se, come è nostro desiderio, si desse maggior estensione alle memorie scritte o stampate da tenersi presenti da ciascun votante, la remora maggiore nel giudizio a forma collettiva si riduce a quella breve, e spesso brevissima, del tempo necessario per la relazione e deliberazione in camera di consiglio, e, se vuolsi, anche per la lettura della motivazione fra i diversi votanti, sebbene questa lettera o non si fa o si fa solo dal Presidente? E se pure un tempo, per altro

Digitized by Google

assai limitato, fosse necessario, come disconoscere che tendendo la discussione a far la luce e ad assicurare una soluzione più ponderata, non sarebbe nè prudente nè corretto subordinare a questa prontezza impercettibile e problematica la garentia maggiore che si compendia e si concreta nell'istituto del giudice collettivo?

Ma puossi veramente insistere sull' istituto del giudice unico come mezzo adatto ad assicurare, al dir dell'egregio relatore della commissione « la prontezza nell' ammistrazione della giustizia » quando è un fatto ovvio e da tutti riconosciuto, che le garentíe, le quali si distruggono nel primo grado di giurisdizione, bisogna per necessità di cose riprodurle nei gradi superiori? E chi non vede che nel sistema del giudice unico bisogna, non solo conservare l'appello in materia correzionale contro le teorie prevalenti presso i giuristi moderni (1), ma bisogna creare di polso un altro istituto, ch' è quello della terza istanza, onde assicurare, colla revisione del giudicato nel penale e la doppia conforme del civile, che alla prontezza non sia sacrificata inconsultamente la bontà nell'amministrazione della giustizia?

Ed ecco come si esprime un autorevole magistrato fautore convinto del giudice unico.

« Ma adottato questo sistema (*il giudice unico*) sarebbe secondo
« me necessario tornare al sistema, che dirò di tradizione itali-
« ca, quello cioè della terza istanza. Ed ecco la guarentigia più
« importante, che si adotterebbe a calmare quei timori che
« potrebbero nutrirsi coll' affidare i giudizi, senza nessuna limi-
« tazione, in prima istanza, al giudice unico.

« Quando la causa dal giudice unico potesse esser portata in
« appello a una Corte, e dalla Corte di appello potesse esser
« portata ad un terzo esame in una Corte di terza istanza, pare
« a me che la garentia non mancherebbe certamente per avere
« nelle cause vere, che ne meritano veramente il nome, un pon-
« derato e coscienzioso giudizio » (2).

Ed il relatore della commissione è precisamente nello stesso ordine di idee.

---

(1) Relazione che precede il progetto De Falco presentato al Senato, Capitolo II pag. 21-23 — Miraglia, Monografia citata p. 16.

Progetto Tajani, p. 68 e 73 — Discorso dell' on. Pessina alla Camera nella tornata del 3 Giugno 1885.

(2) On. Penserini, discorso pronunziato alla Camera elettiva nella tornata del 19 Febbrajo 1883.

Digitized by Google

« Senza dilungarci però di troppo, la commissione conside-
« rando come ella ponga per base delle sue deliberazioni ai ri-
« guardi della magistratura suprema, un elemento di fatto che
« verrebbe nuovamente introdotto nel nostro organico giudiziario,
« quello cioè dell'unicità del giudizio di prima istanza, non esitò
« nel riconoscere, che ammesso tale concetto, per quanto riflette
« la materia civile, non potrebbe a meno di riconoscersi in esso
« un assai grave motivo dippiù perchè si abbiano a sostituire coi
« tribunali di terza istanza, le attuali Corti di Cassazione » (1).

Ed allora è facile comprendere che con la conservazione dell'appello correzionale e colla istituzione della terza istanza, che sono conseguenza diretta ed imprescindibile del sistema del giudice unico, sarebbe tutt'altro che assicurata la prontezza nell'amministrazione della giustizia con enorme aggravio di spese pe'litiganti.

39. Il terzo de' pregi, che vuolsi ritenere assicurato coll' istituto del giudice unico, è quello che avvicinandosi con esso la giustizia alle popolazioni, restano accertati i seguenti vantaggi: nel penale riesce più facile l' attuazione della citazione diretta, si tengono distinti i due poteri d' istruire e di giudicare (2), si pone il magistrato, che deve attingere le prove e giudicare, in una migliore condizione conoscendo egli, perchè locale, più da vicino uomini e cose; si abbrevia la durata de' procedimenti, e quindi scomparsi gli arretrati e limitata la detenzione preventiva, e così nel penale come nel civile minore disagio delle parti e possibile risparmio di spese.

E quì vuolsi anzi tutto osservare che, se è un procedimento savio e morale avvicinare ai cittadini le sedi giudiziarie, pure è d'uopo tenersi lontano dall'esagerare codesto bisogno che al certo si presentava assai più imponente in un'epoca nella quale, a differenza della presente, nè ferrovie, nè telegrafi, la viabilità meno sviluppata, ed un servizio postale allo stato d' infanzia.

Ma, da un'altro canto, è appena necessario l'avvertire, che ammessi come reali i discorsi vantaggi, che si vorrebbero assicurare col progetto Tajani, essi scompariscono del tutto col progetto formolato dalla recente commissione giudiziaria in quanto che distruggendosi l' istituto del Pretore, come magistrato locale, e dovendo il giudice unico funzionare nella sede stessa del Tribu-

(1) Progetto della Commissione—Relazione p. 111.
(2) Progetto Tajani p. 66, e seg.—Osservazioni di Miraglia p. 16 ibidem.

Digitized by Google

nale, piuttosto che avvicinarsi, si allontana sensibilmente la giustizia dalle popolazioni non ostante la proposta istituzione di altri Tribunali in taluni centri più importanti, i quali, per quanto si vogliano moltiplicare, si troveranno sempre più lontani dalle popolazioni, che non si trovi il giudice locale.

Ed anche ritenuto, che dovesse la funzione del giudice unico esplicarsi localmente nel centro più modesto della pretura, come si proponeva nel progetto Tajani, abolendosi quelle che si offrono di minore importanza, non è inopportuno rendersi conto della pratica realtà de'vantaggi, che si tende ad assicurare.

Non parleremo delle forme più spedite di procedimento che, come abbiamo osservato, possono attuarsi nel penale come nel civile prescindendo dal modo, onde trovasi organato il giudice che è chiamato a decidere; ed una volta semplificato il procedimento, si otterrà lo stesso risultato, qualunque sia la natura dell' ente, destinato a definirlo, sia desso unico e collettivo; e colla semplificazione de' procedimenti e con la limitazione de'mezzi di gravame è ovvio, che nel penale verrà anche a limitarsi la durata de' medesimi e con essa la dolorosa necessità sociale della detenzione preventiva ne' delitti.

Non sappiamo poi intendere come coll' istituto del giudice unico, ammesso che per necessità di cose debba esser locale, possa mantenersi distinto il potere di istruire da quello di giudicare.

È un fatto accertato indubbiamente dalle statistiche e da' resoconti annuali de' Procuratori Generali e de' Procuratori del Re, che il giudice locale, sia per le attribuzioni a lui demandate dalle leggi di rito penale; e sia pel fatto costante delle delegazioni, è l'istruttore nato di nove decimi de' procedimenti penali, essendo ben rari i casi d' istruzioni avocate e menate a termine personalmente dal giudice istruttore.

Ora ammesso che la competenza di questo giudice unico debba estendersi a tutto il ramo correzionale, e mantenuta la teorica dei rinvî, è manifesto che molti de' procedimenti, di cui il giudice unico ha conosciuto come magistrato istruente, verrebbero ad esser da lui vagliati come giudice di merito: ed allora piuttosto che eliminare la fusione di quella doppia funzione d'istruire e di giudicare, verrebbe essa ad allargarsi ancora più che non si verifichi nell'attuale sistema, ammeno che non volesse abbandonarsi incondizionatamente la facoltà d'istruire nelle mani del vice-pretore, il quale, anche essendo un magistrato stipendiato, non potrebbe of-

Digitized by Google

frire solide garentie della bontà e speditezza delle istruzioni penali. Che se nel sistema della commissione giudiziaria la distinzione fra' due poteri d' istruire e di giudicare si volesse assicurare mercè la divisione delle due funzioni, noi ci permetteremmo di osservare, che siffatto meccanismo andrebbe incontro a due scogli, che nella pratica a noi sembrano insormontabili; ed il primo si è, che tenuto conto del numero de' reati, dovendosi compiere personalmente dal giudice istruttore tutto il lavoro, che attualmente si espleta da un numero più o meno esteso di pretori sotto la direzione e talvolta in concorso, del giudice istruttore, dovrebbe aumentarsene straordinariamente il numero; ed il secondo che tenute presenti la vastità del territorio e le difficoltà dei luoghi, pria che giunga nella sede del collegio l'avviso del commesso reato e si verifichi l'accesso dell'istruttore posto in centro più o meno lontano, verrebbero a scomparire le sue tracce, restando così compromesso il risultato delle istruzioni ed aumentato indefinitamente il numero delle istruzioni fallite.

E per quanto si attiene alla migliore attitudine e più favorevole condizione pel giudice locale, dipendente dalla cognizione ed esperienza che à degli uomini, delle loro tendenze e delle relazioni loro, di potere con migliore cognizione di causa vagliare i fatti, su cui è chiamato a giudicare, noi crediamo dover fare una necessaria distinzione che, per altro, è nell'indole delle cose; ed è che per quanto si connette al lavorìo istruttorio nel periodo di preparazione delle prove, noi riconosciamo perfettamente la maggiore attitudine del giudice locale nel ricercare ed accapare le pruove de' reati commessi e di scoprirne gli autori; ma per quanto riflette la cognizione e la punizione di essi, specialmente se la competenza del giudice unico, giusta il nostro sistema, si restringesse a quelli di più facile spedizione, e la cui prova risulti da un semplice verbale, non crediamo che quell'attitudine sia tanto apprezzabile da poter determinare una riforma sì radicale, non essendovi bisogno di grande acume e di sforzi molto intensi per convincersi della colpabilità o meno d' un imputato di porto di arma, o di contravvenzione all'ammonizione e simili, e di proporzionare la pena al reato commesso.

Resta dunque il disagio alquanto maggiore delle parti e testimoni nel penale, allorchè trattasi di delitti più gravi, e de' litiganti nel civile per accedere al Collegio, presso del quale si svolgono i procedimenti relativi alle cause più importanti, ed il

Digitized by Google

risparmio delle spese, che certo sarà meno accentuato, ove tutta la competenza in prima istanza fosse devoluta al giudice singolo, sempre che si supponga che la sua funzione si svolga nel centro più modesto della pretura, mentre nell'ipotesi del giudice singolo svolgente la sua azione nel Collegio, il doppio vantaggio non solo svanirebbe, ma si tradurrebbe in disagio e dispendio maggiore tanto da venir censurato e respinto nello stesso progetto Tajani (1).

Ma anche nell' additata ipotesi, ove si tenga conto degli altri e più gravi svantaggi che vengono a scongiurarsi mercè la bontà e giustizia del pronunziato, che s' invoca, e segnamente quello di evitare un riesame nel penale ed un terzo esame nel civile, noi in verità siamo perfettamente convinti, che desso non si presenti come un sacrifizio così esorbitante da dover consigliare la menomazione delle garentie più sicure e comprensive, che s'incarnano nel giudizio del magistrato collettivo.

Nè, per quanto si attiene alla detenzione preventiva, crediamo che la maggiore o minore durata di essa si connetta coll' istituto del giudice unico e coll' estensione della sua competenza a tutto il correzionale nel primo grado di giurisdizione, sol che si rifletta, che essa in massima parte dipende dalla remora, che si sperimenta nel periodo istruttorio anteriore al dibattimento, dipende dal doppio esame preventivo de' risultati della istruzione prima di provvedere sul rinvio al giudizio, dipende infine, per coloro, che per condizioni obbiettive o subbiettive non possono godere del benefizio della libertà provvisoria, da' numerosi rimedi riconosciuti dalle nostre veglianti leggi di rito penale pria che la sentenza possa acquistare *vim rei judicatae*. Di tal che, anche al riguardo, reputiamo imprescendibile fare una distinzione, in quanto che, se coll'istituto del giudice unico funzionante localmente, e non nel centro lontano del Tribunale, si provvede al migliore e più celere meccanismo del lavorio istruttorio, possiamo comprendere, che esso, in concorso colla riforma dell'ente, che deve vagliare i risultati dell' istruzione e provvedere sul rinvio al giudizio e colla riduzione dei mezzi di gravame contro i pronunziati del merito possa far limitare di molto la necessità sociale della detenzione preventiva, mentre il vantaggio sarebbe nullo o quasi, ove si volesse ricercarlo nell' estensione della competenza del giudice singolo, come magistrato di cognizione, a tutto il correzionale, tanto più

(1) Progetto citato pag. 74.

Digitized by Google

ove si tenga conto, che nella leggė 30 Giugno 1876 si è accolto il principio che nelle materie correzionali, alle quali verrebbe ad estendersi la competenza del giudice singolo, lo stato di libertà sia la regola e la detenzione preventiva la eccezione. Infine per gli imputati, che o per la natura del reato o per le loro qualità personali non possono fruire di tal beneficio, riesce indifferente esser giudicati dal giudice singolo o collegiale, riducendosi tutto il disagio a quello di esser tradotti innanzi ad un giudice alquanto più lontano, il che, per quanto è a nostra notizia, non à prodotti in pratica inconvenienti di sorta, mentre anche per costoro il maggior sacrifizio della libertà dipende dal fatto di dover rimanere in carcere durante il tempo necessario alla discussione dell' appello e del ricorso, condizione di cose che non potrebbe esser modificata dall' istituto del giudice unico.

40. Se dunque sono evanescenti, o almeno molto problematici e discutibili, i vantaggi, direm così, intrinseci dell' istituto del giudice unico, è d' uopo indagare se possa esser così decisivo l'ultimo criterio accolto dal progetto Tajani e dalla commissione giudiziaria col quale si tenta vincere la riluttanza, che esso incontra nella pratica, affermandosi recisamente, che esso si presenta come l'unico mezzo adatto a ridurre il personale giudiziario a quello strettamente necessario per quindi migliorarne le condizioni materiali (1).

Di codesto concetto, che si presenta, non come un pregio intrinseco del giudice singolo, ma come un espediente invocato al fine di raggiungere la riduzione ed il miglioramento del personale giudiziario sotto il punto di vista economico, noi potremmo non mostrarci gran fatto impressionati per una considerazione assai ovvia, ed è che ricorrendosi a siffatto espediente, verrebbe di fatto la riforma ad ispirarsi a considerazioni finanziarie, alle quali non ostante i diversi strappi fatti per ragioni di economie all' ordinamento giudiziario, nessun uomo competente, giusta le recise affermazioni proclamate nel doppio ramo del parlamento, e molto meno l'egregio relatore della commissione giudiziaria vuole subordinare gl'interessi più vitali della giustizia (2). E d'altronde

(1) Progetto Tajani, Cap. III, pag. 48 e seg.—Progetto della Commissione giudiziaria, Relazione pag. 79.—Mari luogo citato.

(2) Relazioue alligata al progetto Tajani, pag. 263 — Progetto della Commissione giudiziaria pag. 59 e seg.

Digitized by Google

noi siam di credere, che la riduzione del personale giudiziario e le conseguenti economie nel bilancio di G. e G. possano e debbano ottenersi colla semplificazione del nostro sistema procedurale e colla riforma delle circoscrizioni giudiziarie congiunta alla soppressione de'centri meno importanti, purchè la si voglia sul serio, prescindendo da considerazioni d'interesse locale, che spesso si sono esagerate per ostacolarne l'attuazione. Tutta volta è da indagare se studiato sotto il punto di vista pratico, e tenuto conto delle quotidiane esigenze del pubblico servizio, il nuovo meccanismo proposto dalla Commissione possa assicurare economie di tanta rilevanza da consigliare una riforma così ardita.

Consultando i dati statistici riferiti nella splendida relazione presentata dall'on. Zanardelli per la statistica dell' anno 1880 si rileva, che nelle cause portate alla cognizione de' pretori in materia civile furono dai medesimi pronunziate 234,324 sentenze, e su quelle deferite alla cognizione de' Tribunali civili, considerati come giudici di prima istanza, furono pronunziate 53,345 sentenze con un totale complessivo di 287,669 sentenze. Al che bisogna aggiungere pe' Tribunali altri 127,242 affari di volontaria ed onoraria giurisdizione o di altra natura; e pe' pretori relativamente alla materia contenziosa bisogna tener conto nel civile di altre 3,145 sentenze rese sovra appello da sentenze di conciliatori, o sovra motivi di ricusa, di altri 113,339 provvedimenti di volontaria giurisdizione, e di 30,856 consigli di famiglia o di tutela istituiti o convocati (1).

E per quanto concerne il ramo penale, limitandoci a' soli procedimenti esauriti con sentenza, essi per le giurisdizioni pretoriali raggiunsero nell'anno 1880 la cifra di 253,476 con tendenza all' aumento, giusta quanto si rileva dal confronto de' dati del quinquennio, (2) mentre pe' Tribunali i procedimenti definiti con sentenza furono, sì in prima istanza che in appello, 84,175, da cui dedotto il 12 $_0[^0$ rappresentato dalle cause in appello, restano 74,075 col totale complessivo di 889,801 affari e sentenze (3).

---

(1) I consigli di famiglia e di tutela istituiti furono 11,374 ed i convocati 18,482 — Statistica civile del 1880 prospetto *E*.

(2) Statistica pen. del 1880 prospetto *E*.

(3) St. pen. del 1880 prospetti *R* ed *U*—La statistica del 1880 non distingue pe' Tribunali correzionali i giudizi di 1[a] istanza da quelli in grado di appello: si assume però come criterio per la deduzione del 12 % il numero degl' imputati giudicati, i quali in appello raggiunsero la cifra di 24,598 sul numero complessivo di 119,908 imputati giudicati da' Tribunali.

Digitized by Google

Pertanto su questa massa enorme di affari, sia civili che penali espletati in prima istanza, si spese l'attività di 1423 giudici appartenti alla magistratura collegiale, divisi in 162 Tribunali, e di 1815 magistrati funzionanti nei centri più modesti delle Preture, comprese le urbane, colla media complessiva di 1571 affari e sentenze per ciascun Tribunale, di 179 affari e sentenze per ciascun giudice, di 350 affari e sentenze per ciascuna Pretura, e colla media generale di 275 circa per ciascun magistrato, fatta astrazione del lavoro istruttorio penale e di quello esaurito da'Tribunali di commercio.

Ora, distrutto di centro minore della Pretura, e chiamato il magistrato a esplicar la sua giurisdizione, come giudice singolo nei 162 Tribunali, ed ammesso anche dovesse estendersene il numero in qualche centro più importante di Pretura, ognuno sarà convinto che, tenendo presente la media complessiva delle Preture, e de' Collegi, l'opera d'un solo giudice singolo, non sarà al certo sufficiente per ciascuna materia. Sarà dunque una necessità imprescindibile, non solo conservare gli attuali componenti i collegi, ma aumentare in larga scala il numero de' giudici singoli funzionanti in ciascun centro giudiziario, tenendo conto del numero effettivo degli affari, della tendenza de' tempi moderni ad estendere la cerchia della competenza dell' autorità giudiziaria e della maggiore intensità con che il giudice singolo deve spendere la sua attività mentale per emettere giudizi ponderati, appunto perchè solo e di mente limitata, per quanto possa essere il suo valore, tanto più che il lavoro di creazione e di getto, qual è quello che si compie in prima istanza, riesce, in pratica, più difficile di quello di critica. E l'aumento dovrà risultare anche più considerevole, ove si rifletta che verrebbe meno il sussidio de' vicepretori, i quali non entrerebbero nella costituzione organica dei nuovi Tribunali, e che per la soppressione de'23 Tribunali di Commercio opportunamente decretata con la legge del 25 Gennaio 1888, alle giurisdizioni ordinarie verranno a rifluire anche le cause da essi esitate, le quali in 1ª istanza ascesero a 6882 (1).

Che se per poco si volesse scendere a' dettagli, sarebbe lecito dimandare; quanti giudici singoli sarebbero necessari ne'Tribunali più importanti, che solo nel civile pronunziarono, come quello di Napoli, più di 4000 sentenze, o che ne pronunziarono poco meno di 2000, come quello di Roma e di Palermo, o che ne pronunziarono

(1) Statistica citata pag. 28.

Digitized by Google

più di 1000, come quelli di Genova, Salerno, Torino, Lucera, Catania, Firenze, S. Maria, Milano, e Lecce, o poco meno di tale numero, tenendo presente che queste cifre si troverebbero enormemente aumentate, ove agli stessi Tribunali dovessero affluire tutte le cause in prima istanza esitate attualmente da'pretori dipendenti da ciascun Collegio. Sarebbe una necessità trasformare in giudici di Tribunale nove decimi almeno degli attuali pretori, rimanendo, così, compromessi i vantaggi che, sotto il punto di vista economico, la riforma tende ad assicurare.

Ma, guardando le cose sotto un altro aspetto, noi diciamo, se per ciascun centro giudiziario e per ciascuna materia sarà mestieri del concorso di più giudici singoli, non sappiamo in verità vedere la ragione per la quale, esistendo già di fatto il Collegio, ciascun giudice non dovrebbe concorrere, insieme agli altri, a conoscere e decidere delle contestazioni deferite a quel determinato Tribunale, pur rimanendo egli esclusivamente estensore di quella sentenza, al cui esame fosse chiamato come relatore della causa, assicurando, se noi non c' inganniamo, i vantaggi della collegialità senza aumentare il numero di coloro che concorrono a formarla.

Ed ove si opponessero le diverse proporzioni, con che si svolgono i giudizi presso i diversi centri giudiziari, e per cui, giusta la frase incisiva dell' on. Tajani, in taluni di essi si languisce per anemìa, ed in altri si muore per pletora, noi osserveremmo che queste sproporzioni, che pure sono una grande anomalìa, seguiteranno a sussistere, se pur non s'accentueranno ancora di più, dal momento che le giurisdizioni, in prima istanza, verranno a fondersi tutte nell'unica del Tribunale a giudice singolo, a meno che non vogliasi aumentare in proporzioni assai larghe il numero di tali Tribunali; e quindi i nostri calcoli restano invariati e salde le conseguenze che noi ne deduciamo. E del resto a' centri minori, siano Preture o Tribunali che languiscono per anemìa, può e deve provvedersi col farli scomparire nella riforma delle circoscrizioni giudiziarie, ma non potrebbe punto da quelle sproporzioni dedursi un argomento per attribuire ad un giudice singolo tutta la giurisdizione in prima istanza (1).

(1) Sulla quistione del se debba preferirsi nell'esercizio della giurisdizione il giudice unico o il giudice collegiale si manifestano contrastanti le opinioni di recenti scrittori. Ed infatti il Manfredini (pagina 448), il Podrecca (pag.

Digitized by Google

41. Nè crediamo che, per quanto s'attiene alla materia civile, si potrebbe fare grande assegnamento sulla riduzione del numero delle cause dipendenti dalla slargata competenza del giudice conciliatore che, giusta la proposta della commissione, dovrebbe indistintamente estendersi alle azioni non eccedenti il valore di lire 100, (1) in quantochè, è ovvio che se il conciliatore istituito nel mezzogiorno d'Italia colla costituzione *Dilationes* ha fatto così buona prova, ed i suoi servizi sono riusciti così profittevoli, ciò dipese

---

312, 370 e 376), il Carcani (pag. 78 e 174), ed il Righi (pag. 98), stanno pel giudice unico specialmente per le ragioni da noi prospettate, mentre il Bartolucci (pag. 14 a 20), il Mortara (pag. 150), il Ratti (pag. 32), ed il Cesarini (pag. 46), propugnano risolutamente il principio della collegialità. Ed anche il Senatore Guarneri nella recente discussione sull'unicità della Cassazione in materia penale si dichiarava contrario alla teoria del Bentham affermandosi propugnatore convinto della magistratura collegiale (Tornata del Senato del 15 Marzo 1888). — Del pari divergenti sono le opinioni dei lodati scrittori per quanto poi si attiene all'organizzazione delle Preture ed alla estensione della competenza del giudice singolo in quantochè il Manfredini (pag. 364), ed il Carcani (pag. 275) accedono alla proposta dell'onorevole Righi relativamente all'istituto del Pretore trasformato in giudice unico per tutte le materie in primo grado, colla sola variante che il Carcani vorrebbe che il giudice unico, nel civile, conoscesse da solo delle cause sommarie e in concorso di due assessori nelle formali, e che similmente, nel penale, sedesse come giudice unico nei giudizii per citazione diretta ed in concorso coi giurati pei reati in cui ha luogo una istruzione preliminare. Secondo poi il Mortara (pag. 109-156) dovrebbero ai pretori surrogarsi dei Collegi giudiziarii inferiori composti esclusivamente di magistrati con giurisdizione sovra due o tre mandamenti, mentre il Podrecca (pag. 370 e 376), vorrebbe compenetrare le giudicature mandamentali nei Tribunali di prima istanza, i quali dovrebbero ripartirsi in mandamenti con destinazione in ciascun di essi di un giudice di Tribunale, e questi come giudice singolo ed in nome del Tribunale, di cui seguiterebbe a far parte, giudicherebbe delle cause civili, commerciali e penali limitatamente alle contravvenzioni di polizia. Invece si mostrano favorevoli alla conservazione del pretore nel modo onde trovasi ora organato il Bonasi (p. 129) il Bartolucci (pag. 34), ed il Ratti (pag. 18), pur mostrandosi propensi a slagarne la competenza, mentre il Cesarini (pag. 52 a 58), vorrebbe farne un ordine di magistratura a parte da scegliersi fra i vice pretori con dispensa dagli esami e dal tirocinio e con competenza limitata nel civile a Lire 500, ed inappellabilmente fino a L. 150 a forma di *giudizii pettorali* esistenti in Toscana prima dell'attuazione dei nuovi codici, e nel penale alle sole contravvenzioni e ai reati punibili fino ad un mese di carcere e con multa fino a L. 100.

Infine non è inopportuno rilevare che anche l'ufficio centrale del Senato chiamato ad esaminare il progetto Tajani si mostrava contrario alla soverchia estensione del giudice singolo specialmente in materia penale.

(1) Progetto della Commissione, Relazione pag. 89.

Digitized by Google

dal motivo essenzialissimo, e forse unico, di essere « egli considerato quale un paterno mediatore, animato dal solo intendimento « di fare il bene, sorretto dalla stima e dalla simpatia, che ottengono presso i rispettivi loro compaesani, que' migliori fra loro « sui quali, come è troppo naturale, salvo caso di semplice errore, « cade ordinariamente la scelta » (1). Tanto che in seno della stessa commissione sursero divergenze in ordine alla misura di tale estensione di competenza, mentre taluni la volevano limitata a sole lire 50, e tutti poi gli egregi commissari furono d' accordo nel sottrarre al conciliatore ogni attribuzione relativa a funzioni di polizia giudiziaria od attinenti ad onoraria giurisdizione (2).

Sull'origine del quale istituto e sulle ragioni, che lo ispirarono, non è inutile, pertanto, rilevare la diversità di criterio, onde in Francia ed in Italia fu determinato; in quanto che prevalendo nella legislazione francese il concetto di rendere obbligatorio l'esperimento della conciliazione, come preliminare necessario al giudizio, si accolse il pensiero d'istituire in ogni comune, non un vero magistrato, ma un cittadino autorevole che riscuotesse la stima dei suoi concittadini, destinato a spegnere le liti, più che a giudicarle, ed a comporre i dissidi da esse suscitati; e di quì l'istituzione dei giudici di pace tuttavia esistenti in Francia e che furono introdotti colle leggi francesi anche in Italia per le conquiste del primo impero.

Ma dopo la restaurazione del 1815 prevalse in Italia, e specialmente nel mezzogiorno, un altro concetto, e si fu quello di separare le due attribuzioni, e rimanendo ai conciliatori istituiti in ciascun comune gli uffizi di paciere e la decisione delle liti *minime*, s'istituirono i giudici di circondario coll'incarico di giudicare le liti di competenza maggiore, ma che non si estendessero al di là di un certo valore.

E noi ricordiamo un'animata discussione avvenuta nel Parlamento italiano, nella quale, pur ammettendosi, a proposta dell'On. Auriti, l'istituto del vice-conciliatore (3), non si pensò mai d'estenderne la competenza al di là dell'attuale, cioè oltre le lire 30; ed è notevole, che questa estensione di competenza non fu mai proposta ne' vari progetti di riforma dell' ordinamento giudiziario,

(1) Ibidem, p. 90.
(2) Ibidem.
(3) Tornata della Camera del 27 Novembre 1875.

Digitized by Google

e neppure in quella più radicale proposta dall'on. Tajani, nella quale egli si soffermava, come ad estremo limite, alle azioni, il cui valore controverso non eccedesse le lire 60 (1).

E lo stesso Zanardelli riconosceva, che « all' indole di queste « cause ben s'addice una magistratura cittadina che s'interpone « come autorità essenzialmente paterna, che detta componimenti, « pronuncia giudizî come organo dell' equità, col senso pratico « delle cose, coll'immediata conoscenza delle persone e delle re- « lazioni loro » (2).

Tuttavia si deplora lo scarso numero delle conciliazioni, e si è notato, che l'istituto del conciliatore tende a trasformarsi in quello di giudice, tanto da sentirsi la necessità ne' rappresentanti tutti del P. M. di richiamarne le funzioni all'origine ed al movente da cui fu determinato; e nella stessa relazione statistica del Guardasigilli si vien rilevando, che « molto invero v' è an- « cora da progredire su questa via, poichè mentre sarebbe desi- « derabile, che il conciliatore meglio rispondendo al suo nome ed « alla sua sacra missione, avesse più a conciliare che a giudicare, « le cifre hanno mostrato come esso per contro, fino al presente, « giudichi più che non concili ».

Ora, fatta astrazione dalle pratiche difficoltà, non ignote a capi de' collegi giudiziari, ed anche rilevate in uno dei rami del Parlamento, (3) che s' incontrano nella scelta di coloro che potessero presentare tali pregi di qualità, coltura ed ascendente sull'animo de' loro concittadini da assicurare i vantaggi che il legislatore si propone di. conseguire, noi siamo indotti a dubitare grandemente della opportunità di tale riforma, come quella che, trasformando difatti la figura del conciliatore e facendo in questo istituto prevalere, coll'estensione della competenza, più l'ufficio di giudice, anzichè quello di paciere, riuscirà in pratica più difficoltoso indurre gli animi de' litiganti ad amichevoli componimenti, allontanandosi così, piuttosto che avvicinarsi, da quel fine supremo ch'ebbe a generarne l'istituzione. Laonde qualunque sia il criterio che sarà per prevalere, dovendosi procedere con molta cautela in tale materia, noi non potremmo giammai adattarci a vederne estesa la competenza al di là delle contestazioni non eccedenti il valore

(1) Progetto Tajani p. 51.

(2) Statistica civile del 188) p. 8 e 9.

(3) Discussioue del disegno di legge per modificazioue all'ordinamento giudiziario—Tornate della Camera del 25 e 27 Novembre 1875.

Digitized by Google

di L. 50, al quale limite si soffermava molto opportunamente la minoranza della commissione (1).

42. Ma dove riesce anche più malagevole a concepire il modo, onde potrà praticamente attuarsi la riforma proposta dalla commissione giudiziaria, si è il concentramento delle funzioni istruttorie.

Dalla relazione statistica presentata, nel penale, dall'on. Zanardelli, emerge che nell'anno 1880 le istruttorie penali svoltesi presso i vari uffici d'istruzione ascesero a 240,278, di cui 229,421 furono espletate da' pretori, sia per la diretta facoltà loro attribuita dall'art. 75 C. p. p. sia per la delegazione del giudice istruttore, e sole 10,857 furono esaurite personalmente dagli istruttori (2). Dal che si fa manifesto, che la maggior parte delle istruzioni penali, e più precisamente il 95 per °|₀ furono espletate dai pretori, i quali nel termine di giorni quindici sono gl'istruttori naturali di ogni procedimento, quando non sia avocato dal giudice istruttore, ed in tale qualità iniziarono ben 147,556 istruzioni, mentre 81,865 n'espletarono per delegazione superiore ; ed oltre a ciò, raccolsero ben 70,094 informazioni preliminari richieste dal P. M. per attuare i procedimenti per citazione diretta; ed è notevole che tenuto conto della media del quinquennio, il lavoro istruttorio presso le preture si presenta con moto progressivo ed ascendente (3). Ond'è che, se i 162 uffici d'istruzione esistenti presso i singoli collegi potettero espletare un sì grande numero di istruzioni penali, ciò avvenne perchè vi concorse potentemente ed efficacemente l'attività spiegata da' pretori, e che venendo questo concorso a mancare coll'abolizione del pretore, bisognerebbe au-

(1) Sul limite della competenza del conciliatore nel contenzioso siamo lieti di trovarci d'accordo colla opinione di un illustre magistrato la cui splendida monografia ci avvenne di leggere dopo pubblicata la prima edizione.— Egli infatti fra la opinione del Righi (pag. 80), e del Podrecca (pag. 366), i quali, riproducendo il progetto presentato alla Camera dei deputati Martelli e Bizzozero nella tornata del 28 Marzo 1878, vorrebbero estenderla fino a Lire cento, quella del Mortara (pag. 149), che vorrebbero andare al di là di tale cifra, e quella del Bartolucci (pag. 31), che si mostra dubbioso sulla convenienza di slargare la competenza del conciliatore, sceglie come termine mediano la estensione della competenza non oltre le Lire 50, per le stesse ragioni da noi in fondo propugnate. (Cesarini—Ibidem pag. 50). È noto per altro che anche l'esimio Procuratore Generale Borgnini si dichiarava contrario ad ogni slargamento di competenza — Statistica giudiziaria per l'anno 1887, della Corte di Appello di Napoli.

(2) Statistica citata p. 12 e 27.

(3) Statistica citata prospetto *F*.

Digitized by Google

mentare di tanto la pianta organica di ciascun Tribunale per quanto sia reclamato dalle imprescindibili esigenze del servizio. Ed allora, quanti istruttori dovranno essere istituiti presso ciascun Tribunale? Ed ancorchè si potesse, coll'aumento significante del personale, supplire al difetto del pretore, come potrà mai supplirsi all'azione energica ed immediata del giudice locale pronto ad accorrere non appena gli pervenga notizia del commesso reato? Il che per quanto torna agevole per chi si trovi sul luogo stesso del maleficio, altrettanto riesce malagevole e lento pel giudice istruttore dimorante nel più lontano centro del Collegio.

Oltre a ciò non si determina a chi dovrebbe demandarsi l'incarico di procedere alle preliminari informazioni necessarie allo svolgimento della citazione diretta, di cui pur s' inculca d'estendere l'uso e che dovrebbe formar la regola nei procedimenti correzionali. Nè bisogna, ultimamente, obbliare che ai pretori, oltre le speciali facoltà loro conferite dal C. di p. c. e dal Cod. di com., ed oltre a tutte le informazioni e pareri, che son chiamati a fornire alle diverse autorità, è affidata la tutela dei più alti interessi domestici coi consigli di famiglia e col sindacato sugli atti dello stato civile, e della tranquillità sociale con infrenare, mercè le ammonizioni, gli elementi pericolosi all'ordine sociale. Nei quali importantissimi rami di pubblico servizio, perchè l'opera del magistrato possa riuscire vigorosa, oculata e feconda, è mestieri che v'intervenga un giudice locale, il cui concorso è necessario anche ad assicurare i risultati delle istruttorie penali; e se la presenza del giudice locale è reclamata dalle quotidiane esigenze della giustizia, l'istituzione de' Tribunali a giudice singolo, che allontana, senza alcuna necessità, il giudice dalle popolazioni, non pare potesse riuscire in pratica molto proficuo agl'interessi di coloro che invocano il braccio tutelare della legge.

Ond'è che noi crediamo non andar lungi dal vero affermando, che sia da preferire invece la proposta accolta nel progetto Tajani che conserva, sebbene in misura più limitata, questo centro minore di attività giudiziaria, come quello che, assicurando il concorso del giudice locale nei svariati rami di pubblico servizio, avvicina di fatto la giustizia alle popolazioni, e rende possibile quella moltiplicità di provvedimenti e di atti che quotidianamente si compiono da codesti magistrati (1).

---

(1) È noto che colla recente riforma della Legge sulla pubblica sicurezza

Digitized by Google

43. Dimostrate adunque talune delle gravi difficoltà, che nella pratica attuazione s' incontrerebbero col nuovo istituto, resta a vedere, se volendosi tener fermo al concetto di affidare, nel primo grado di giurisdizione, tutta la competenza ad una sola autorità, questa potrebbe essere il giudice unico funzionante non già nel centro ed in seno al collegio, ma come giudice singolo nel centro più modesto della pretura.

E quì guardando le cose nella loro nuda realtà, ognuno si potrà convincere della gravità ed importanza de' rilievi fatti in ordine agli sconci, cui, pel soverchio accentramento di molteplici e svariate funzioni, à dato luogo lo svolgimento della giustizia presso i pretori, sebbene la loro attività si fosse svolta nella cerchia più limitata delle attribuzioni attualmente loro demandate.

Si è infatti osservato, che nel modo onde trovasi organato il servizio in questi centri minori e pel difetto di cautele opportune ad assicurarne le condizioni morali e materiali, essi non possono dare affidamento di una giustizia serena, pronta, illuminata; e di quì al dir di un esimio magistrato « la poca autorità morale degli « atti del pretore, ed il discredito e l'avvilimento in cui essi « sono » (1); tanto da rilevarsi nella relazione della commissione giudiziaria, che il pretore considerato di fronte all'attuale nostra organizzazione offre, in tutta la gerarchia giudiziaria, le minori guarentigie di competenza (2). Certamente a questa anormale condizione di cose è urgente apportare pronti ed efficaci rimedi, e noi siamo i primi a riconoscerlo; ma ciò non ci dispensa dal dovere di esaminare, se in una classe così numerosa di magistrati, e per la stessa condizione di esser giudici locali ed isolati possano riscontrarsi tali garentìe di buona giustizia da devenire, senza tema o preoccupazione di sorta, a slargarne la competenza a tutto il primo grado di giurisdizione nel civile, a tutte le materie correzionali ed a tutto il ramo istruttorio, oltre una miriade d'altre attribuzioni al pretore conferite.

---

l'ammonizione è demandata ai Presidenti di Tribunale, ma ciò non altera i nostri criterî restando sempre un grave cumolo di procedimenti e di atti demandati al giudice singolo, il quale per necessità di cose dovrebbe esser locale, come crediamo di aver dimostrato.

(1) Mirabelli statistica quinquennale parte 2ª cap. 1º p. XXVIII — Relazione Vacca sopracitata VII p. 20—Progetto Tajani p. 41—Cesarini luogo citato pag. 143.

(2) Ibidem pag. 94.

Digitized by Google

E noi affermiamo recisamente, che questo cumolo di attribuzioni presso un giudice singolo, per quanto lo si voglia ideare illuminato, energico ed operoso, c'impressiona non poco, potendo esso costituire un pericolo assai grave per il bnono andamento della giustizia.

E sotto questo punto di luce ed esaminando i fatti nel modo, onde si svolgono nel mondo reale, non possiamo non preoccuparci de' rilievi fatti al riguardo.

« Occupati come sono i Pretori alla spedizione delle prime in- « dagini de' reati, all'istruzione de' processi, al giudizio de' delitti « e contravvenzioni ed a qualche servizio amministrativo, non « possono che delegare nella più parte de' casi ai vice-pretori la « cognizione delle cause civili e commerciali, dappoichè queste « sono di privato interesse, mentre le prime indagini de'reati, le « istruzioni ed i giudizi penali, corcernendo il pubblico interesse, « vogliono a preferenza essere spediti da'Pretori personalmente, « e questo vogliono le regie Procure, come i Prefetti e sotto-Pre- « fetti fanno per le cose amministrative » (1).

E l'on. Zanardelli deplora, che cinque sesti della totalità delle liti riguardanti i dritti ed i doveri de'cittadini e le sorti delle famiglie debbano decidersi dai pretori, a'quali oltre la tutela degli interessi domestici nei consigli di famiglia ed il sindacato sugli atti dello stato civile, son confidate ampie e importanti funzioni in materia penale, ed a' quali si rivolgono per informazioni e pareri autorità politiche, amministrative, finanziarie e militari (2).

E di codesta condizione di fatto tenne conto lo stesso onorevole Tajani, quando, pur insistendo sull'opportunità dell'istituto del giudice unico, proponeva d'estenderne la competenza nel civile, fino a L. 3000, ma non a tutto il primo grado di giurisdizione (3); e di siffatta condizione si mostrò preoccupata la commissione istituita per esaminare il progetto in parola per limitarne la competenza a' soli reati minori con queste gravi considerazioni che crediamo opportuno ricordare:

« Gli è in forza di queste considerazioni, degne d'ogni migliore « riflesso, che la commissione troverebbe esorbitante l' autorità « che in tale rapporto vorrebbe attribuita al giudice unico in

---

(1) Mirabelli ivi.
(2) Relazione statistica citata pag. 12.
(3) Progetto Cap. VI. pag. 65.

Digitized by Google

« prima istanza, al Pretore, a menochè l' E. V. non trovi modo
« di temperarla, di limitarla e di circondarla di tutte quelle gua-
« rentigie che valgono completamente a tranquillizzare l' animo
« di ogni cittadino, perchè ogni cittadino per concorso d'ingan-
« natrici apparenze, può trovarsi di fronte alla posizione terribile di
« vedere il proprio onore, la propria fortuna, il proprio avvenire,
« dipendere esclusivamente dal più o meno retto apprezzamento
« d'un uomo » (1).

E dell'esorbitanza di questo cumolo, e degli sconci, cui può dar luogo, si mostra impressionata la stessa recente commissione giudiziaria, quando proponendo la istituzione de' Tribunali a giudice singolo, presuppone e riconosce virtualmente la divisione ed il discentramento di sì gravi e delicate attribuzioni. Nè possiamo passarci dal rilevare, che la stessa soverchia estensione della giurisdizione del pretore nel civile potrebbe a taluno sembrare un espediente non scevro da pericoli sia perchè, come giustamente rileva il Mirabelli, estendendosi vie più la competenza delle preture, diminuirebbe il numero delle cause in prima istanza presso i Tribunali, e crescerebbe quelle degli appelli, e sia perchè guardando il modo, onde trovasi organato il giudice singolo nelle diverse legislazioni, si fa manifesto ch'eccetto la Russia, ove la competenza del giudice di pace si estende fino a L. 2000, e della Romania, ove il giudice di distretto à una competenza eguale a quella che le nostre leggi demandano al pretore; in tutti gli altri paesi la giurisdizione di questo giudice più modesto, e quasi da pertutto singolo, come in Italia, si restringe in confini assai più limitati che non avvenga presso di noi. E quel che più monta, nella Francia e nel Belgio, che hanno ordinamenti giudiziali quasi analoghi a quelli vigenti in Italia, la competenza del giudice di pace, nel primo grado di giurisdizione, non va oltre le L. 200 nella Francia e le L. 300 nel Belgio.

Le quali considerazioni ci menano a conclusioni del tutto difformi da quelle accolte dalla commissione per la riforma giudiziaria, in quanto che a noi sembra essere una necessità indeclinabile quella di mantenere frazionata la competenza nel civile come nel penale, anche nel primo grado di giurisdizione, fra autorità di ordine e gerarchia diverse. E messo in sodo questo concetto, che a noi apparisce come ineluttabile, la conseguenza logica e naturale sarà quella di conservare l'istituto del giudice

(1) Relazione alligata al progetto Tajani p. 274.

Digitized by Google

singolo funzionante localmente, e migliorandone le condizioni, circoscriverne la competenza nel civile entro i confini segnati dalla vigente legge organica (1), limitarla sensibilmente nei giudizi correzionali ed estenderla, per regola generale, a tutto il ramo istruttorio sotto la vigilanza e direzione del giudice istruttore e del procuratore del Re.

(1) LIMITI DELLA COMPETENZA DEL GIUDICE SINGOLO NEL CIVILE SECONDO I DIVERSI STATI

STATO	MAGISTRATO	Giurisdizione territoriale	COMPETENZA
Francia . .	Giudice di pace . . .	Distretto . . .	Fino a 100 lire inappellabilmente. Fino a 200 in 1° grado.
Belgio . . .	Giudice di pace . . .	Distretto . . .	Fino a 100 lire inappellabilmente. Fino a 300 in 1° grado.
Olanda . .	Giudice di Cantone.	Distretto . . .	Fino a 105 lire inappellabilmente. Fino a 420 in 1° grado.
Spagna . .	Giudice Municipale.	Comune	Fino a 250 lire in 1° grado.
Portogallo	Giudice ordinario . .	Distretto . . .	Fino 55, 50 lire in 1° grado.
Russia. . .	Giudice di pace . . .	Distretto . . .	Fino a 120 lire inappellabilmente. Fino a 2000 in 1° grado.
Romania .	Giudice di Distretto	Distretto . . .	Fino a 300 lire inappellabilmente. Fino a 1500 in 1° grado.
Serbia. (*)	Tribunale di pace. .	Comune	Fino a 200 lire per tutte le liti. Fino a 100 lire per le azioni immobiliari o cambiarie.
Grecia. . .	Giudice di pace . . .	Comune	Fino e 40 lire inappellabilmente. Fino a 300 in 1° grado.
Austria . .	Giudice di Distretto	Distretto . . .	Fino a 62, 50 lire inappellabilmente. Fino a 1250 anche inappellabilmente sull' accordo delle parti.
Ungheria .	Giudice di Distretto	Distretto . . .	Fino a 125 lire inappellabilmente. Fino a 750 in 1° grado.
Germania.	Giudice di Baliaggio	Distretto . . .	Fino a 375 lire in 1° grado.

(*) Giusta la legge del 24 Marzo 1866 modificata dalla legge degli 8 Ottobre 1875 — Rivista Pen. Vol. XXI fasc. III. e IV. pag. 391 e seguenti.

Digitized by Google

CAPITOLO VI.

Necessità di migliorare le condizioni economiche della magistratura e temperamenti da adottare.

SOMMARIO. — 44. Necessità di migliorare le condizioni economiche del magistrato — Soppressione delle categorie ed aumento de'decimi pel solo giudice singolo.

44. Perchè si possa essere severi nell'apparecchio degli elementi organici e richiedere ai candidati a funzioni giudiziarie ardua prova di capacità e di cultura giuridica ed un periodo più o meno lungo di preparazione, è mestieri che la carriera del magistrato si presenti con tale prospettiva, sia in rapporto alle condizioni materiali che alle garentie morali, da trovare in essa il corrispettivo della bontà di tali elementi, e dei sagrifizî cui bisogna sobarcarsi per accedervi. Oltre che l'ordine giudiziario per l'indole stessa della sua missione deve all'occorrenza dar prova di fermezza e di coraggio, non solo in rapporto alle esigenze del potere, ma sovra tutto di fronte alle intemperanze di piazza ed al soverchiare dei partiti a tutela dell'ordine e della libertà.

Ora, ad assicurare il concorso di elette intelligenze ed a renderela magistratura, anche in apparenza, superiore a qualsisiano influenze, vengano esse dall'alto o dall'imo, è una necessità indiscutibile collocarla iu una posizione così elevata da porla al sicuro dal pungolo del bisogno. Ed a garentirne la morale indipendenza è mestieri che gli ordinamenti giudiziali non siano depressi, tenendo presente il precetto di Bacone il quale inculcava di circondare di benessere la magistratura per essere i suoi atti *anchorae legum;* e non lasciarla, specialmente negl'infimi gradi della gerarchia, in condizioni tali da autorizzare verso di lei un sentimento di sfiducia nel popolo adusato a desumere l'importanza del corpo giudiziario dal trattamento fatto allo stesso, per lo che vien degradando il concetto dell' autorità morale del magistrato ed il prestigio da cui dev'essere circondato.

Nè può altrimenti avvenire, avvegnacchè fu rilevato che « la « rispettabilità del pubblico funzionario, come di ogni cittadino, « sta in ragione non soltanto delle buone opere, ma anche del « decoro che lo circonda. Chi è condannato a lottare ogni giorno

Digitized by Google

« colla privazione delle cose più necessarie; è un eroe se riesce « a mantenere costantemente la dignità in ogni suo atto. E la « giustizia, perchè al pregio dell'intrinseca sua bontà riunisca pur « l'altro indispensabile di essere per tale ritenuta, deve emanare « da chi neppure in apparenza lascia supporre di aver bisogno « dell'altrui sostegno.

« D'altro canto la soverchia ristrettezza degli stipendi frustra « ed annienta quasi ogni garentìa d'indipendenza, perchè genera, « come suol dirsi, la febbre degli avanzamenti di carriera. Il ma- « gistrato che, senza trovarsi nelle agiatezze dell'opulenza, è alme- « no al coverto delle angustie della povertà, vive tranquillo, aspetta « con pazienza che giunga il momento della sua promozione, e in- « tanto cerca affrettarla onestamente, consacrando tutte le sue « forze al coscenzioso ed imparziale adempimento dei suoi doveri.

« Ma se egli è tormentato dalle acute spine della miseria, il « suo pensiero fisso può non essere la retta amministrazione della « giustizia, bensì lo studio di avanzare ad ogni costo nella car- « riera per migliorare la sua posizione (1).

Ora è appena necessario rilevare, che non raggiunge cotesti vantaggi, nè può dirsi corretto quel ordinamento, per cui un modesto impiegato delle poste o delle tasse è retribuito meglio di un magistrato (2), e in forza del quale entrano nella carriera giudiziaria quasi esclusivamente giovani non capaci di aspirare a maggiori utilità economiche, o avvocati che hanno poco a sperare dalla libera palestra forense; e in rapporto al quale gli stessi uomini assunti al potere riconoscono « che in generale la magi- « stratura, sia alta, sia inferiore sia molto scarsamente retri- « buita » (3), e dove si consacra in un formale progetto di legge, che « l'insufficienza degli emolumenti attribuiti ai funzionari del- « l'ordine giudiziario in confronto con quelli che in altre ammi- « nistrazioni conseguirono un qualche miglioramento » è ciò che determina « frequenti e non ingiusti lamenti. . . . e che questa « tenuità di retribuzione dopo i mutamenti economici e sociali « della penisola congiunta con altre non meno gravi cagioni,

---

(1) Progetto Taiani, Cap. II. pag. 36.

(2) Mirabelli statistica, Cap. V. p. 42—Progetto Taiani ivi p. 39—Relazione N. 139 a — (Relatore on. Romeo) sul bilancio di G. e G. presentata alla Camera nella tornata del 19 Maggio 1884. — Tornata della Camera del 2 Giugno 1884.

(3) Discorso di Vigliani alla Camera della tornata del 9 Dicembre 1875.

Digitized by Google

« rende in Italia la condizione de'magistrati. . . . . . affatto intol-
« lerabile » (1). E dove si rileva che « il miglioramento degli
« stipendi costituisce il punto essenziale del problema » (2). E dove dalla stessa commissione generale del bilancio si proclama essere « da tutti consentito, che gli stipendi della nostra magistratura « non rispondono a quel giusto corrispettivo del servizio che pre-
« sta ed alle condizioni economiche in cui devono porsi questi « funzionari dello stato » tanto da considerarsene l'elevazione come un debito di giustizia (3).

E nel recente progetto presentato dall' on. Zanardelli per la modificazione alla circoscrizione giudiziaria e miglioramenti degli stipendii della magistratura (4) si rileva che « Ogni ritardo « frapposto al miglioramento delle sorti della magistratura è ca-
« gione di gravissimi danni alla cosa pubblica; imperocchè in-
« gegni eletti, che con la toga del magistrato potrebbero rendere « al paese segnalati servizi, sconfortati dall'esempio di giudici i « quali non ritraggono dal loro lavoro di che mantenersi deco-
« rosamente, rifuggono dal vestirla e si addicono di preferenza « all'esercizio dell'avvocatura donde sperano larga copia di lucri « e di onori ».

E in quanto all'influenza che il trattamento economico esercita sul prestigio esteriore osserva, che « sarebbe un errore il credere « che l'aumento del soldo sia cosa di mero interesse personale « dei magistrati. Lo stipendio annesso ad un determinato uf-
« ficio raffigura la condizione gerarchica, la posizione morale di « chi ne è investito; è un segno della considerazione in cui è te-
« nuto nello Stato, è un mezzo per conciliargli rispetto, deferenza, « fiducia per crescergli autorità e dignità ».

E scendendo a considerazioni più speciali soggiunge;

« Ove si tenga conto delle condizioni richieste per l' ammis-
« sione alla carriera giudiziaria, del lungo ed in gran parte gra-
« tuito tirocinio, della gravità e delicatezza dell'ufficio esercitato « dal magistrato e delle doti non comuni che in lui si richiedo-

---

(1) Progetto n. 122—Modificazioni alle circoscrizioni dei ruoli organici delle Corti, de' Tribunali e delle Preture presentato dal Ministro Mancini alla Camera nella tornata del 13 Giugno 1877.

(2) Discorso dell' on. Zanardelli alla Camera nella tornata del 20 Febbraio 1883.

(3) Discorso dell'on. Pessina—Tornata della Camera del 3 Giugno 1885.

(4) Progetto n.º 95 presentato alla Camera nella tornata del 6 maggio 1889.

Digitized by Google

« no, è indubitato che nel nostro paese non v'ha pubblico ufficiale
« che, al paragone, sia più meschinamente retribuito di quelli
« appartenenti a taluni ordini della magistratura . . . . .

« In quest' ultimo decennio furono notevolmente accresciuti gli
« stipendii così degl' impiegati civili come degli ufficiali dell'eser-
« cito e dell' armata; per contro nulla si è fatto a prò dei ma-
« gistrati, ove se ne tolga un lieve miglioramento recato agli sti-
« pendii dei pretori e la concessione dell' aumento del decimo a
« coloro che da sei anni non avessero conseguito alcun incre-
« mento di soldo: concessione di cui gli altri pubblici ufficiali già
« godevano da ben dodici anni . . . .

« In parecchi fra gli antichi Stati della Penisola la posizione
« fatta alla magistratura era migliore dell' attuale. Coloro che vi
« appartenevano erano considerati primi, nell' ordine civile, fra
« tutti i pubblici uffiziali. E gli stipendii ne erano più alti di
« quanto oggi non siano, benchè il valore del danaro fosse in
« quel tempo maggiore ».

E quindi dopo di aver fatto cenno della misura degli stipendii attribuiti a' Pretori ed a' giudici di Collegio negli antichi stati italiani, e rilevato che la stessa legge sull'ordinamento giudiziario del 14 Novembre 1859 stabilisce, per taluni magistrati, emolumenti maggiori di quelli fissati colla legge unificativa del 1865, propone di migliorare la condizione economica degli aggiunti giudiziarii portandone lo stipendio a Lire 2000, quello de' Pretori ridotti ad unica categoria a lire 3000, quello de' Giudici di tribunale distinti in 2 categorie rispettivamente a lire 3500 e 4000, quello dei vice presidenti a lire 4500, mentre pe'Presidenti di tribunale e pe' Procuratori del Re stabilisce di fondersi in unica graduatoria co'magistrati di appello distinti però in tre categorie di L. 5000, 6000 e 7000 (art. 8). E noi facciamo plauso a' miglioramenti arrecati alla condizione de'Pretori e della magistratura collegiale inferiore, sebbene pei giudici di tribunale vorremmo che fossero compresi in una categoria di L. 4000, che è quasi identica allo stipendio fissato pei giudici di tribunale colla legge organica napolitana del 29 maggio 1819.

Ma non possiamo fare altrettanto pel trattamento riservato ai Presidenti di Tribunale, a'Regi Procuratori ed alla magistratura collegiale superiore, avvegnachè noi comprendiamo la giustizia e la convenienza di rialzare la posizione de'Capi della magistratura cellegiale inferiore sia per la importanza e difficoltà della missione

Digitized by Google

loso confidata, e sia perchè bisogna, nella scelta de'medesimi, tener conto delle particolari attitudini che occorrono in chi sta a capo d' un collegio, e noi facciamo plauso al pensiero informatore del progetto. Ma la stessa obbiettiva potrebbe ben raggiungersi col sistema delle missioni suggerito dal Taiani e dal Mirabelli come erano disciplinate nelle provincie meridionali, trovando modo di estendere i miglioramenti designati nel progetto anche alla magistratura collegiale superiore. Imperocchè non puossi disconoscere che è presso la magistratura collegiale superiore che si discutono i più alti e delicati interessi della civile convivenza. E per quanto concerne le Corti di appello lo stesso Ministro rileva che, sebbene esse da taluni siano considerate come un luogo di riposo, pure han bisogno di magistrati attivi e vigorosi, anche perchè da essi debbono trarsi i Presidenti e gli oratori della legge alla Corte di assise. E d'altronde la necessità del provvedimento da noi invocato fu additato anche al Parlamento in cui fu osservato « essere un fatto che la condizione economica de' magi-
« strati è infelicissima; e non bisogna parlare soltanto de' Pre-
« tori, di quelli che così giustamente furono chiamati i paria
« della magistratura, ma conviene pure parlare di altri gradi,
« di quei magistrati che dopo lunga ed onorata carriera, dopo
« una vita spesa nello studio e nel lavoro più assiduo, dopo di
« avere per molti anni esercitata una difficile ed ardua respon-
« sabilità, giungono negli ultimi anni della loro esistenza logo-
« rata a beneficio del paese a non assicurarsi che un compenso
« molto scarso ed insufficiente a' bisogni dell' età » (1).

E ciò tanto più ove si consideri un fatto rilevato dallo stesso On. Zanardelli, che cioè un posto in Corte di appello e segnatamente la 1.ª categoria rappresenta per la quasi totalità de' magistrati l' apice della carriera; e ciò segnatamente dopo l' unificazione della Cassazione penale cui farà seguito quella per gli affari civili. Anzi è opportuno tener conto de' criteri categoricamente manifestati nel Parlamento per convincersi che non sia questo l'ideale dell'on. Zanardelli in ordine a quel giusto corrispettivo cui ogni ordine di magistrati ha diritto, e che solo in vista delle condizioni finanziarie del paese egli siasi contenuto in limiti così

---

(1) Discorso dell' on. Villa alla Camera nella tornata degli 11 Dicembre 1879.

Digitized by Google

modesti, come sta detto nella sua splendida relazione. Egli infatti nella discussione del bilancio di grazia e giustizia per l'anno 1883, rilevata la pericolosa concorrenza che le professioni libere fanno alla carriera giudiziaria, aggiungeva;

« Noi non avremo mai rialzato davvero il lustro della magistra-
« tura richiamando ad essa i più eletti ingegni, se non faremo
« sì che la magistratura, per le condizioni economiche in cui
« vien posta, possa fare concorrenza alla avvocatura » (1).

E nella discussione del bilancio di grazia e giustizia per l'anno 1888, facendo un confronto fra il modo come sono rimunerati i funzionari di altre amministrazioni e i Presidenti di tribunale, e in forza del progetto anche i Magistrati di appello, rilevava che essi sono pagati come i verificatori di pesi e misure, come i magazzinieri di sale e tabacchi, come i ricevitori del lotto, come i segretari delle zecche, come gl'ispettori forestali, come i ragionieri di Intendenza di finanza, come i sotto-segretari del Consiglio di Stato che sono degli ufficiali di ordine, mentre in Francia il loro stipendio va fino a L. 20,000, in Prussia fino a Lire 13,000, ed in Austria fino a L. 18,000 non ostante le condizioni finanziarie più difficili delle nostre (2).

E nell' una e nell' altra tornata finiva per dichiarare che egli vagheggiava l'idea di creare *posizioni degne* in ciascun grado di giurisdizione, posizioni parallele e tali da scemare nella magistratura la febbre delle promozioni che potrebbe lederne l'indipendenza; e conchiudeva:

« Io vagheggio questo sistema il quale ha uno splendido esem-
« pio nell'ordinamento inglese, questo sistema che formò la glo-
« ria, in altri tempi, della magistratura francese, quando due
« grandi luminari della scienza, il Pothier e il Domat preferi-
« vano alle promozioni, cui avevano diritto per il loro immenso
« ingegno e per il vasto sapere, e che erano loro offerte con in-
« sistenza dai ministri del tempo, di rimanere pretori, giudici
« *presidiali*, come si chiamavano allora, l'uno ad Orléans e l'al-
« tro a Clermont ».

Noi comprendiamo le esigenze della finanza, della quale s' impone giustamente l'on. Ministro proponente, comprendiamo pure

---

(1) Tornata della Camera del 20 Febbraio 1883.
(2) Tornata della Camera del 24 Maggio 1888.

Digitized by Google

la urgenza maggiore di migliorare gli stipendii non superiori alle lire 4000, ma non bisogna obbliare che anche l' amministrazione della giustizia ha le sue esigenze, e che la riforma giudiziaria non deve infrangersi contro obbiezioni finanziarie.

E dopo un quarto di secolo da che s'invocano razionali riforme atte a rincalzare e rialzare gli ordinamenti della giustizia, dovrebbe oramai presentarsi come indiscutibile la necessità di creare posizioni veramente degne per ogni ordine di giurisdizione, essendo questo l'espediente più efficace ad attrarre i migliori ingegni e a circondare la magistratura, in ogni grado, di quel prestigio che è reclamato dalla sua gelosa missione cui si legano i più vitali interessi della società civile. Nè insisteremo davvantaggio per essere cotesta necessità passata oramai nel demanio della pubblica convinzione e forma quasi un impegno d' onore per gli altri poteri dello stato, pur tenendo presente quale larghezza di trattamento è assicurato al potere giudiziario presso altre nazioni civili (1).

---

(1) Pianta del personale giudiziario secondo i diversi stati

Stato	Magistrato	Grado	Stipendio	Rilievi speciali
Francia	Cassazione	1° Presidente	L. 30,000	
		Presidente di Sezione	25,000	
		Consiglieri	18,000	
»	Corte di Appello	1° Presidente	18,000 o 25,000	Secondo le residenza
		Presidente di Sezione	10,000 o 13,750	»
		Consiglieri	7,000 o 10,000	»
»	Tribunale	Presidente	5 m. 7 m. 10 m. 20 m.	»
		Vice Presidente	4m. 5500, 7m. 10m.	»
		Giudici	3000-4000-6000-8000	
Austria	Corte Suprema	1° Presidente	L. 50,000	Comprese le indennità
		2° Presidente	27,500	»
		Presidente di Sezione	25,000	»
		Consigliere	17,500	»
»	Corte di Appello	1° Presidente	27,500	»
		Vice Presidente	17,500	»
		Consigliere	11,000	
»	Tribunale	Presidente	11450 13750 15000	Secondo le classi
		Vice Presidente	9, 10 o 11 mila	
		Giudici	5250 6000 6750 7250 e 9750	Oltre l'aumento personale e quinquennale

Digitized by Google

Altro temperamento sarebbe quello di abolire il sistema delle categorie accolte in Italia sull'esempio della Francia, le quali sono

Stato	Magistrato	Grado	Stipendio	Rilievi speciali
Ungheria	Cassazione	1° Presidente	L. 35,000	
		Vice Presidente	17,500	
		Giudici	11500 e 14000	Secondo le classi
»	Tribunale di 3ª istanza	Presidente	30,000	
		Presidente di Sezione	17,500	
		Giudici	11,500 e 14,000	»
»	Tavole reali	Presidente	13,750 e 20,000	»
	Corti di 2ª istanza (appello)	Vice Presidente	17,500	
		Presidente di Sezione	8,500 e 14,000	»
		Giudici	8,000 e 8,750	»
		Giudici Supp. di Circondario	4,250 e 6,000	»
Impero Germ. Prussia	Tribunale superiore	1° Presidente	L. 17,500	Oltre l'indennità di alloggio
		Presidente di Sezione	9,375 e 12,375	Secondo le categorie
		Consiglieri	6,000 e 8,250	»
»	Tribunale Regionale	Presidente	9,375 e 13,125	»
		Vice Presidente	6,000 e 8,250	»
		Giudici	3,000 e 7,500	»
»	Tribun. Civ.	Giudici	3,000 e 7,500	»
Belgio	Cassazione	1° Presidente	L. 16,000	
		Presidente di Sezione	13,00)	
		Consiglieri	11,250	
»	Corte di Appello	1° Presidente	11,250	
		Presidente di Sezione	8,500	
		Consiglieri	7,500	
»	Tribunale	Presidente	6,000 e 7,000	Secondo le categorie
		Vice Presidente	5,500 e 6,500	»
		Giudici Istrutt.	4750, 5250, 6250,	»
		Giudici	4000, 4500, 5000,	»
		Giudici di pace	3,000	
Spagna	Corte Suprema	Presidente	L. 39,800	Comprese le spese di rappresentanza
		Presidente di Sezione	16,200	
		Magistrati	15,200	
»	Audiencias	Presidente	13,500 e 14,580	Secondo le categorie
		Presidente di Sezione	10,800 e 12,420	»
		Magistrati	9,180 e 10,800	»
»	Tribunale de Partido	Presidente	5,940 e 8,660	»
		Giudici	5,400 e 7,560	»
		Giudici Istrutt.	4,320 e 5,400	

un non senso allorchè trattasi del potere giudiziario, (1) e chè al dir del Mancini vengono a spegnere ogni stimolo di emulazione (2) e finiscono per introdurre negli ordini della magistratura la forma di reggimento (3).

E per rendere ambita e più agiata la carriera della pretura, ove prevalesse il concetto di tenerla distinta dalla collegiale, noi vorremmo non solo mantenuto il dritto alle indennità di alloggio, ma riteniamo conforme a giustizia ammettere in prò de' pretori l' aumento dei decimi ogni sessennio fino ad una data misura, come si pratica in Austria co' giudici distrettuali (4), restando per essi aperta la via del Tribunale, solo in via di eccezione, o per l'esame distinto o per meriti speciali da vagliarsi dall' alta Commissione censoria (5).

Stato	Magistrato	Grado	Stipendio	Rilievi speciali
Russia	Cassazione Dipartimento del Senato	Presidente Superiore	L. 36,000	
		Presidente di dipartimento	32,000	
		Senatori	28,000	
»	Corti giudiz. (Appello)	Presidente Superiore	24,000	
		Vice Presidente	20,000	
		Consiglieri	14,000	
»	Tribunale di Circolo	Presidente	18,000	
		Vice Presidente	14,000	
		Giudici	8,800	
		Giudici di pace	8,800	
Paesi Bassi	Tribunale di Circondario	Presidente	7,280 e 8,320	Secondo le classi
		Vice Presidente	7,280	
		Giudici	5,200 e 6,240	»
»	Tribunale de Canton	Giudici	4,580 5,200 6,240	»

Come semplice notizia storica notiamo poi che in Inghilterra lo stipendio del Maitre des roles è di L. it. 150,000 quello di Chief justice des plaids e del Chief baron è di L. 175,000, quello de' giudici dell' Alta Corte di giustizia è di 120,000, quello de' giudici di 1ª istanza, County Court, è di 37 mila lire e che secondo l'ordinamento giudiziario degli Stati Uniti di America l'onorario dei giudici varia da 3500 a 10500 dollari.

(1) Tornate della Camera del 20 e 27 Gennaio 1875 e 26 Novembre 1875.

(2) Tornata della Camera del 10 Aprile 1877.

(3) Tornata del Senato del 20 Maggio 1879.

(4) Relazione citata della Commissione p. 56—Relazione n. 139-a sul bilancio di G. e G. per l'anno 1884 p. 8.

(5) Il sistema delle categorie, come ogni altra disparità di trattamento, noi

Digitized by Google

§ 1.

RIFORMA DELLE CIRCOSCRIZIONI E RIDUZIONE DEL PERSONALE GIUDIZIARIO

SOMMARIO — 45. Necessità della riforma delle circoscrizioni giudiziarie — 46. Precedenti legislativi—47. Base e criteri pratici della riforma—48. Esame speciale del progetto del Ministro Zanardelli in rapporto alla circoscrizione delle preture e alla modificazione di ruoli organici de' Tribunali e delle Corti — 49. Rilievi desunti dalle statistiche d'un settennio.

45. Ma qui occorre soffermarsi sull'altro gravissimo quesito, che può dirsi il vero nodo gordiano della riforma, il quale sta nel rimaneggiamento e ricomposizione delle circoscrizioni giudiziarie.

La necessità della riforma delle circoscrizioni giudiziarie, con la relativa riduzione delle sedi e del numero dei magistrati, è a nostro avviso fatta palese da un triplice ordine di considerazioni; dalla necessità di raggiungere, mercè la ricomposizione delle circoscrizioni e la riduzione del personale giudiziario, le economie opportune ad elevare riflessibilmente gli stipendi non solo della magistratura inferiore, ma anche di coloro che si trovano nei gradi più elevati della gerarchia giudiziaria— dalla necessità di ricondurre, colla riduzione degli elementi organici delle Preture, dei Tribunali e delle Corti, il livello della nostra magistratura a quel grado di elevazione intellettuale e scientifica ch'è conforme alle

---

riteniamo sia inapplicabile al potere giudiziario, tra perchè induce una disuguaglianza fra magistrati pari per grado e per identità di attribuzioni e tra perchè nell' organismo della magistratura, a differenza della carriera amministrativa, ogni magistrato nell'ambito della propria competenza è perfettamente indipendente, nè ha altri limiti tranne quelli che gli sono segnati dai consigli della sua retta coscienza. Vi sono bensì ordini di giurisdizione, ma nell'esercizio della stessa non può ammettersi gerarchia o dipendenza, ed ogni misura che tende a renderla più accentuata ripugna all'indole della sua missione. Ed è per siffatta ragione, per se ovvia, ed anche perchè nel progetto Zanardelli le categorie scompariscono pel giudice singolo, che noi riteniamo più razionale il sistema adottato dalla legge organica napolitana che ammetteva l'unico stipendio per la magistratura collegiale; e per cui discostandoci dalle opinioni di egregi scrittori fra' quali il Ratti (p. 13) ed il Cesarini (pag. 38 e 39), respingiamo il concetto delle categorie, ed anche del sessennio che tutto al più potrebbe riserbarsi ai soli magistrati inferiori, la cui posizione dovrebbe, di regola, esser governata dal principio di anzianità.

Digitized by Google

esigenze della nostra civiltà procedendo alla scelta dei giudici, se non tutti eminenti, almeno distinti e tali da assicurare l'esplicamento spedito ed illuminato della giustizia nelle diverse giudicature, il che riuscirebbe assai malagevole, ove esse dovessero rimanere quali si trovano attualmente numericamente costituite— ed infine dall'interesse morale del magistrato, che, costretto a svolgere la sua attività in una sfera assai modesta per numero di affari, finisce per perdere l'esercizio del lavorio mentale occorrente alla soluzione delle quistioni ed all'applicazione dei criteri giuridici. Di tal che, facendosi in lui men vivo l'amore agli studi, vien man mano degradando nella sua competenza tecnica e scientifica in modo da riuscire a trovarsi, coll'elasso del tempo, impari all'ufficio che esercita ed alle più elevate funzioni cui potesse nel progredire della sua carriera essere chiamato.

Ma quale sarà la base su cui dovrà adagiarsi ed a quali criteri dovrà essere informata la ricomposizione delle circoscrizioni, quale la norma a tenere onde ferire, il meno che sia possibile, gl'interessi di coloro che invocano l'opera della giustizia?

Già rilevammo che, tenendo conto delle pratiche esigenze della giustizia e della molteplicità dei provvedimenti demandati al giudice locale, il quale per necessità di cose dev' essere vicino alle popolazioni, non potrebbe non riuscire improvida la soppressione de' centri più modesti in cui è chiamato a funzionare il giudice singolo sotto la figura del pretore; di questo modesto magistrato che, accessibile a tutti, deve essere quasi l'amico e consigliere dei cittadini, fra i quali esercita l'autorità sua, e che non ha altro sussidio se non la propria dottrina e la propria esperienza a guida della condotta e decisione di affari spesso delicati, ardui, rilevantissimi. Davanti a lui presentandosi spesso le parti personalmente, è demandato alla sua onestà e rettitudine di soccorrere alla inscienza ed incapacità di coloro, che altrimenti potrebbero per inesperienza pregiudicare i loro interessi; ed essendo nelle sue mani riunito non solo un cumolo di attribuzioni giudiziarie, civili, penali ed istruttorie, ma anche una molteplicità d' incumbenti a lui affidati da leggi speciali di un'indole sostanzialmente diversa dalle ordinarie e naturali mansioni, può ben affermarsi, che la presenza di un pretore illuminato, energico, imparziale suona in tutto l'ambito del mandamento ordine e tutela dei dritti e della libertà, mentre quella di un pretore, in cui tali requisiti faccian difetto, suona disordine ed abbandono dei più sacri diritti ga-

Digitized by Google

rentiti dalla legge. Laonde se non può mettersi in dubbio, che per gl'interessi meno gravi, come pei più leggieri reati, la giustizia prossima, la giustizia locale sia la più espediente e la più utile, riesce impossibile assicurare cotesto vantaggio col sistema proposto dalla commissione giudiziaria dei Tribunali cicondariali, per quanto questi si vogliano disseminare in tutto il territorio, giusta quanto veniva osservando il Pisanelli fin dal primo momento che nella Camera elettiva tale quistione fu mossa (1).

E notammo altresì che, vagliata la maggiore o minore importanza delle giudiziarie contestazioni nel civile e degli interessi tutelati nel penale, e che, avuto riguardo alla maggiore garentìa che la collegialità presenta al confronto del giudice unico, fosse da consigliare la conservazione del Collegio, anche in prima istanza, per gli affari di maggior rilievo, e quindi necessario di frazionare la competenza fra il giudice singolo per gli affari di minore entità ed il collegiale per quelli di un entità maggiore.

E messo in sodo questo concetto, che indubbiamente trova ogni sua esauriente giustificazione nelle pratiche esigenze dei diversi servizi giudiziari, vediamo a quali criteri dovrebbe, a nostro avviso, informarsi la riforma e la ricomposizione delle circoscrizioni.

46. I vizi dell' attuale circoscrizione giudiziaria, segnatamente per l' eccessivo frazionamento del territorio, furono avvertiti fin dai primordi della sua attuazione, ed il concetto della riforma, accolto in massima dal Parlamento colla legge di unificazione del 2 aprile 1865, fu rimesso in campo dalla commissione generale del bilancio del 1866 e dalla commissione, detta dei *quindici*, nominata dalla Camera per l'esame dei provvedimenti finanziari, la quale nella sua elaborata relazione del 24 aprile 1866 si pronunziava in modo assai radicale, imperocchè, tenendo conto delle varie proposte sulle competenze giurisdizionali, si avvisava di proporre la riduzione delle Corti di cassazione ad una sola, delle Corti di appello a 15, colla soppressione di tutte le sezioni staccate, meno quella di Potenza, e la riduzione dei Tribunali da 142, quanti erano in allora, ad 80. Ed in ordine alle Preture, sebbene non proponesse alcuna riduzione, pure, riferendosi ad un progetto di data quasi coeva presentato dal Ministro di grazia e

(1) Tornata della Camera del 22 Aprile 1863.

Digitized by Google

giustizia, accennava all' idea di una radicale riforma avuto riguardo alla estensione della competenza pretoria nei delitti.

Nel progetto presentato dal ministro De Filippo nel 15 aprile 1868 ed in quello del Ministro Raeli del 10 marzo 1870 si proponeva, parimenti, di ridurre a 15 le Corti di Appello abolendo le dette sezioni staccate, di limitare i Tribunali al numero non maggiore di 120, non minore di 110, e le Preture a non più di 1500 e non meno di 1400.

Frattanto, procedutosi nel 1871 al riordinamento giudiziario della provincia romana, furono alla Corte di appello conservati i 5 Tribunali già esistenti, limitandosi a ridurre di alquanto il numero delle preture, mentre invece nelle provincie di Venezia e di Mantova, in base alle facoltà concesse al Governo colla legge 26 marzo 1871, si credette opportuno di aumentare il numero dei Tribunali da 9 a 15 e di aggiungere alle esistenti altre 20 nuove preture.

Il progetto presentato dal Guardasigilli De Falco il 30 novembre 1871 s'informava a criteri meno radicali, inquantochè manteneva inalterato il numero di 20 Corti di appello limitandosi ad abolire le sole sezioni staccate di Modena, Macerata e Perugia, fatta eccezione per quella di Potenza; e proponeva di ridurre i Tribunali fra un minimo di 110 ed un massimo di 130 e le Preture fra un minimo di 1500 ed un massimo di 1550, colla media 16,000 abitanti per ciascuna pretura (1).

Ma la Commissione che ebbe a riferire sul progetto in parola, mentre accettava il mantenimento di tutte le Corti di appello e la soppressione delle sezioni staccate, meno quella di Potenza, fissava per la riduzione dei Tribunali come termine estremo, il massimo determinato nel progetto ministeriale, e proponeva che il numero dei Tribunali non potesse essere inferiore a 130 coll' abolizione di 32 collegi, mentre per le preture non solo respingeva il minimo di 1500 proposto dal progetto ministeriale, ma ne elevava il massimo da conservare a 1600, consentendo, così, la soppressione di sole 210 preture (2).

Tuttavia non essendosi proceduto alla riforma delle circoscri-

---

(1) Progetto di legge per modificazioni all' ordinamento giudiziario presentato in iniziativa al Senato nella tornata del 30 Novembre 1871. N. 9.

(2) Relazione della Commissione del Senato N. 9-B, presentata dal Relatore on. Vacca nella tornata del 10 Aprile 1872.

Digitized by Google

zioni in virtù dei poteri concessi al Governo coll'art. 4 della legge 2 aprile 1865, nè essendo i detti progetti venuti in discussione, la quistione fu risollevata alla Camera ; ed a seguito di un formale ordine del giorno del 19 gennaio 1875 il ministro Vigliani presentava un progetto per la riforma delle circoscrizioni giudiziarie, per procedere alla quale si domandava il rinnovamento della facoltà concessa colla legge 2 aprile 1865 (1). È notevole pertanto che in questo progetto non si determinava a quali centri giudiziari la circoscrizione dovesse estendersi, nè si fissava alcun massimo o alcun minimo per le sedi da conservare o ridurre; e solo nell'art. 1° si domandava al governo l'autorizzazione necessaria a procedere, entro un anno, ad una novella circoscrizione giudiziaria colle sole cautele di doversi tenere conto dei voti dei consigli provinciali, e di farsi assistere da una commissione centrale da nominarsi dal ministro.

Ma nel seguente anno l'on. Mancini venuto ad assumere la direzione del ministero di G. e G. fra i diversi progetti di legge, presentava quello relativo alle modificazioni nelle circoscrizioni e nei ruoli organici delle Corti, dei Tribunali e delle Preture (2), col quale, conservando le Corti di appello, proponeva l'abolizione delle sole sezioni staccate, fatta eccezione per quella di Potenza, (art. 4°), la soppressione dei Tribunali meno importanti senza determinazione di numero (art. 2°) ed anche delle Preture meno utili fino al numero di 100 (art. 1°).

Pertanto è degno di nota, che il progetto in parola si presentava con una doppia variante sui progetti precedenti, in quanto che, oltre de' voti dei consigli provinciali e della commissione speciale, col cui concorso il Governo doveva procedere alle modificazioni e soppressioni proposte, bisognava tener conto anche del parere delle superiori autorità giudiziarie; e va rilevato altresì che pei Tribunali da abolire la riforma, piuttosto che alla soppressione, si riduceva ad una semplice limitazione di personale inquantochè in via di esperimento li lasciava sussistere sotto la figura di giudice unico nella persona del Presidente per gli affari civili, del Giudice istruttore chiamato alla occorrenza a farne le

---

(1) Atti parlamentari, della Camera de' deputati. Sessione 1874-75 — Progetto n. 84 presentato nella tornata del dì 8 Febbraio 1875.

(2) Atti parlamentari, della Camera dei deputati. Sessione 1876-77 — Progetto n. 122 presentato nella tornata del 13 Giugno 1877.

Digitized by Google

veci, del Procuratore del Re e di un aggiunto giudiziario (art. 2°), riserbandosi di coordinare, mercè decreto reale, le leggi di procedura allo esercizio di questa nuova giurisdizione.

Assai più recisi e radicali furono i criteri, cui s' ispirava il progetto Taiani, col quale, slargandosi la competenza del conciliatore fino a lire 60, e del pretore fino a L. 3000 nel civile ed a tutto il ramo correzionale, si proponeva l'abolizione di tutte le Preture, facendole però rivivere sotto forma di missioni accordate ai giudici di Collegio, la soppressione di tutti i Tribunali circondariali conservando i soli Tribunali provinciali (art. 20), nonchè la soppressione non solo delle sezioni staccate delle Corti di appello di Modena, Macerata e Perugia, meno Potenza che veniva provvisoriamente conservata, ma altresì di altre sei Corti ritenute meno importanti, cioè quelle di Ancona, Brescia, Casale, Lucca, Messina e Parma (art. 31 e 32).

Invece la commissione eletta dal ministro Savelli partendo, come vedemmo, dal concetto di estendere la competenza del conciliatore fino a L. 100 (art. 1° ed 8) e di affidare tutta la competenza sì civile che penale nel primo grado di giurisdizione ad un giudice singolo funzionante nella sede stessa del Tribunale, proponeva, da un lato, la completa abolizione di tutte le Preture e, da un altro lato, non solo conservava tutti i Tribunali circondariali (1), ma consigliava la istituzione di Tribunali nuovi nei centri ove attualmente funzionano le Preture più importanti (art. 3 e 9). E propugnando la soppressione di tutte le Corti di appello e delle sezioni staccate, ne moltiplicava però il numero sotto la forma di Tribunali provinciali o interprovinciali di appello (art. 15) funzionanti con 3 giudici nel civile e con quattro nel penale (art. 16), trasformava le cinque Corti di cassazione in altrettante Corti di terza istanza giudicanti col numero di cinque giudici (art. 20) ed istituiva nella sede stessa del Governo una Corte Suprema di giustizia giudicante coll' intervento di sette giudici (art. 21).

E qui va notato, che nulla veniva designato nè pel numero e le sedi dei nuovi Tribunali da istituirsi pei giudizi di 1ª istanza, nè pel numero e la costituzione dei Tribunali interprovinciali di appello, e riferendosi, nei vari articoli, ad una tabella annessa, che

(1) Relazione p. 106.

Digitized by Google

non si trova alligata alla relazione in parola, si riservava al ministro la facoltà di designare i limiti e le modalità non che i criteri speciali, cui doveva informarsi la riforma delle circoscrizioni (1).

47. Vuolsi pertanto considerare che tenuto conto delle gravi sproporzioni che, in rapporto al numero della popolazione, esiste fra provincia e provincia tanto ch'essa oscilla colle proporzioni di 1 a 10, cioè tra 100 mila ed il milione (2), nonchè della diversa loro estensione e dei mezzi di comunicazione, tanto che talune possono girarsi in poche ore, mentre per altre occorrono diecine di giorni (3), a noi pare che riuscirebbe troppo marcato l'accentramento risultante dalla riduzione dei Tribunali a' soli provinciali, essendosi molto opportunamente rilevato, che a correggere siffatte sproporzioni ed a procurare che l' amministrazione della giustizia possa essere equabilmente avvicinata alle popolazioni, fosse stato consigliato l'aumento, in un numero così considerevole, de' Tribunali circondariali (4). E fu rilevato altresì che mentre i Tribunali della Francia, esercitando la loro giurisdizione sopra una popolazione, che in media non supera quella di 102,000 abitanti, pronunziano in media 721 sentenze civili e penali, i Tribunali italiani esplicando la loro giurisdizione su di una popolazione media di 156,000 abitanti non pronunziano in media che 684 sentenze civili e penali. Che anzi, tenuto conto dei rilievi del Taiani (5) e del Zanardelli (6), l'accentramento, non più in rapporto al numero della popolazione, ma in rapporto al numero delle sentenze esitate, riesce più marcato risultando dai relativi prospetti che il maggior numero di sentenze fu pronunziato da molti Tribunali esistenti nei capoluoghi delle provincie, e tale accentramento, anche fatta astrazione dall'estensione del territorio, dalle condizioni corografiche e dai mezzi di comunicazioni, riuscirebbe assai più accentuato, ove al capoluogo di ogni provincia indistintamente

(1) Relazione citata pag. 97 e seg.

(2) Progetto Taiani Cap. VII. p 81, 82.—Relazione dell'on. Lacava N. 1—a sul progetto per la riforma della Legge comunale e provinciale presentata alla Camera nella seduta del 14 Giugno 1884 pag. 20.

(3) Ibidem.

(4) Relazione alligata al progetto Taiani pag. 257.—Relazione della commissione per la riforma giudiziaria pag. 102.

(5) Progetto pag. 26, 27 e seg.

(6) Relazione sulla statistica citata pag. 29 e seg.

Digitized by Google

dovesse affluire quel numero di affari, che ora si svolgono presso i più importanti Tribunali di circondario.

Di talchè, anche nel progetto dell'on. Taiani, non potendosi sconoscere il fatto ineluttabile di una difettosa circoscrizione delle provincie e il cumolo dipendente da simili sproporzioni, si proponeva nell'art. 2° che là, dove il bisogno fosse ben accertato, potrebbe, oltre del Tribunale provinciale, essere istituito in via eccezionale e temporanea più di un Tribunale (1). Ed è rimarchevole che, preoccupandosi giustamente degl'inconvenienti che possono derivare della grande disuguaglianza delle varie provincie, la stessa commissione istituita per esaminare il progetto in parola, mentre si scindeva nel vagliare la convenienza della riduzione dei Tribunali a' soli provinciali, non si avvisava di accedere alla riforma fondamentale racchiusa nel citato articolo 2°, se non insistendo sul criterio che, dato il bisogno d'istituire più Tribunali in una stessa provincia, al concetto della *temporaneità* della istituzione suggerita dal ministro si sostituisse invece quella della *stabilità* dell'istituzione medesima (2). Oltre a che l'accentramento dipendente dalla riduzione dei Tribunali a' soli provinciali diventerebbe anche più pronunziato, e tale da aumentare gl' inconvenienti nella pratica, coll' abolizione de' 23 Tribunali di commercio, per essere in virtù della legge 25 Gennaio 1888 stati demandati alla giurisdizione ordinaria tutti gli affari da essi trattati, che secondo la media del quinquennio 1875-79 ascesero a 9422, discesero a 7295 nel 1880 (3) ed a 6682 nel 1881 (4).

Che se, insistendo sulla opportunità della riduzione de' Tribunali a' soli provinciali, la si volesse subordinare alla trasformazione dell' ente provinciale, ciò importerebbe la negazione ed il rinvio indeterminato di ogni pensiero di riforma, essendo risaputo che tanto nel progetto ministeriale per la riforma della legge comunale e provinciale, quanto in quello della commissione, giusta la splendida relazione dell'on. Lacava, la quistione dell' assetto definitivo delle circoscrizioni amministrative veniva riservata a più maturi studi da concretarsi a seguito di una speciale inchiesta, e pertanto si conservava nella riforma proposta così l' ente

(1) Progetto citato pag. 81.
(2) Relazione citata pag. 262.
(3) Statistica del 1880 pag. 28-29.
(4) Statistica del 1881 pag. 26-27.

Digitized by Google

della provincia, come quello del circondario, solo limitandosi a suggerire che alla lamentata disparità si dovesse provvedere riordinando più omogeneamente gli uffici governativi (1).

Se dunque, più che della uniformità e dell'euritmia, in omaggio alla quale sarebbe desiderabile che il centro giudiziario fosse analogo al centro amministrativo e che l' uno o l'altro potessero esercitare l'azione tutelare e dirigente sopra enti provinciali costituiti in proporzioni eguali e consimili, bisogna anzitutto tener conto delle pratiche esigenze della giustizia, è chiaro che per necessità ineluttabile di cose è mestieri far ricorso ad altri criteri.

Ed il criterio più sicuro e saliente dovrebbe essere il numero delle sentenze pronunziate ed il numero dei provvedimenti emanati nel civile e nel penale in ciascun centro giudiziario, sia desso Pretura, Tribunale o Corte, imperocchè quando, consultando i dati relativi ad un numero non molto esiguo di anni, si scorge che quella cifra si appalesa con proporzioni ristrette e che l' attività è molto limitata in un determinato centro giudiziario in modo che ne segua la niuna convenienza e forse il danno di conservarsi la sede del giudice singolo o collegiale, allora la necessità della soppressione s' impone di per se stessa; e di fronte a quella necessità, resa manifesta da considerazioni di ordine vario e complesso, sarà pur mestieri inchinarsi, qualunque siano gl' interessi che possano per avventura rimanerne spostati o feriti. Ma appunto perchè la necessità della soppressione deve risultare indiscutibile alla base di considerazioni di ordine vario e complesso, noi crediamo, che non bisogna attenersi solo e rigidamente al criterio dipendente dal numero di affari civili e penali, ma fa d'uopo tener conto altresì del numero della popolazione e della posizione topografica, e del sistema più o meno sviluppato di viabilità. E ciò proponendo noi non facciamo che richiamarci ai criteri già accolti in quasi tutti i precedenti progetti, con questa sola modalità, che mentre nella maggior parte di essi si tien conto del numero degli affari come criterio concorrente, noi invece ne facciamo la base del nostro sistema assumendolo come criterio fondamentale da non dovervisi derogare, se non per imperiosi e riconosciuti bisogni di una spedita e normale amministrazione della giustizia (2).

---

(1) Relazione Lacava ibidem.

(2) Fra gli scrittori che discorrono dei criteri, cui dovrebbe informarsi la

48. E cominciando dal giudice singolo importa anzitutto rendersi conto del citato progetto presentato dall' on. Zanardelli in rapporto alla riduzione delle Preture, ed alla modificazione dei ruoli organici dal personale addetto a' Tribunali ed alle Corti di appello.

Egli dopo aver rilevato i vizi dell' attuale circoscrizione giudiziaria, specialmente perchè fraziona il territorio in misura soverchia al bisogno, senza uguaglianza di criteri e di proporzioni, e dopo di aver fatto cenno che in virtù de'pieni poteri si provvide affrettatamente dal governo alla nuova legge sull' ordinamento giudiziario del 1859, riesce in queste considerazioni.

« Essa non è il risultamento di uno studio meditato e com-
« plesso delle condizioni naturali e civili del paese, ma di prov-
« vedimenti particolari elaborati in tempi diversi, senza uniformità
« alcuna di concetti direttivi, sotto l'influenza delle speciali cir-
« costanze di luogo in cui furono emessi ».

Passa quindi a rassegna i tentativi di riforme legislative sanzionate nel 1865 consigliate dall' estensione, a tutto il regno, dell' istituto del Conciliatore e dalla slargata competenza pretoria,

---

circoscrizione giudiziaria, crediamo rilevare la opinione del Manfredini (pagina 356 e 383). il quale facendo un raffronto fra il sistema inglese *dei giudici di circuito* il nostro, che è *il giudice con residenza fissa*, e il germanico che è un sistema misto, preferisce l'italiano inculcando però di ridurre il numero dei centri giudiziarii in modo da riuscire proporzionati al numero degli affari. — Il Podrecca scendendo a criteri più concreti (pag. 230 e 253), propone l'unificazione della Magistratura suprema, la riduzione delle Corti di appello ad undici, e la riduzione dei tribunali a settanta.—Il Bartolucci (p.121 e 134), propugna altresì lo istituto di un Tribunale Supremo di giustizia, la conservazione delle attuali Corti di appello con la elevazione delle sezioni staccate a Corti indipendenti, e la soppressione de' Tribunali che rendano meno di ottanta sentenze civili e cento sentenze penali all'anno secondo la media dell'ultimo decennio, e la soppressione delle Preture che rendano meno di cinquanta sentenze civili e settanta penali all' anno tenuto conto delle condizioni topografiche e dei mezzi di comunicazione.— Il Carcani (pag. 255 e 290), suggerisce il triplice criterio della quantità degli affari, del numero della popolazione e della facilità delle comunicazioni.—Infine il Cesarini (pag. 220 e seguenti) sostiene il bisogno della unificazione della Magistratura suprema, la conservazione di tutte le Corti di appello con una leggiera variante per quelle di Lucca, la soppressione delle sezioni staccate, ed una sensibile diminuzione dei Tribunali e delle Preture in base ai criteri concorrenti delle condizioni economiche e topografiche, del numero degli affari, dell' entità della popolazione e de' mezzi di comunicazione stradale.

Digitized by Google

le quali per altro, osserva il Ministro, non solo non apportarono alcun rimedio a' vizi della circoscrizione, ma per qualche rispetto li resero più gravi e manifesti, sovratutto per il grande numero e la irregolarissima distribuzione delle varie sedi giudiziarie e per la mancata proporzione di lavoro fra i diversi uffici ed anche pel disagio morale e materiale de' magistrati destinati a dimorare in sedi di meschina importanza. Si ferma quindi a considerare la mutata condizione del regno sia in rapporto a viabilità, sia in rapporto a sicurezza pubblica, sia per essersi già ampiamente designata l'attività economica e le condizioni morali de' singoli luoghi.

In vista, quindi, delle mutate condizioni del paese ed anche della maggióre urgenza di provvedere al buon andamento della giustizia presso le preture il Ministro discorre della convenienza di limitarsi, per ora, alla circoscrizione delle preture per un triplice ordine di considerazioni, sia perchè la sperequazione esistente per le preture è assai più marcata che per qualsiasi altro grado di giurisdizione, sia perchè il loro numero è assai maggiore di quello de' Tribunali, in modo che molte di esse potrebbero sopprimersi senza nocumento degl' interessi della giustizia, e sia, infine, per non turbare ad un tempo troppi interessi e troppe abitudini con un generale mutamento di giurisdizioni.

Discorre poscia delle svariate attribuzioni del Pretore desumendone l'importanza di tale ufficio sul cui concorso s' impernia l' amministrazione della giustizia, ed in base alle statistiche del quinquennio 1883-87 rileva che, nel civile, su di una media 235, 483 sentenze rese nelle cause giudicate, in prima istanza, da'Pretori e da' Tribunali 177,652, cioè più di tre quarti, furono pronunziate dal giudice singolare, e nel penale, sul numero di 444,755 imputati, in media, annualmente giudicati in primo grado da' vari ordini di magistratura, ben 366,325 lo furono da' Pretori, e che in fine pel ramo istruttorio, sul numero di 317,390 istruzioni espletate, in media, nel quinquennio, 179,223 furono compiute da' Pretori sia per l'articolo 75 Codice di proc. pen. sia per delegazione degl' istruttori; e quindi fa i seguenti rilievi.

« Ora, quando si considera che, nella più parte dei casi, l'alto
« ufficio di rendere giustizia spetta oggi ad un uomo, spesso ine-
« sperto, che muove il primo passo nella magistratura, scarsamen-
« te retribuito, sbalestrato solo, in luoghi ove non ha mezzi di stu-
« dio, a decidere tante importanti questioni, senza aiuto, senza
« consiglio, senza nemmeno che la discussione di valenti patro-

Digitized by Google

« cinatori gettando luce sulle controversie ne agevoli la decisio-
« ne, apparisce evidente la necessità di porre riparo a ciò che
« vi ha di vizioso e di pericoloso in questo stato di cose, alzando
« quando più è possibile il livello della dottrina e dell'esperienza
« di questi modesti ma preziosi funzionarii, che più da vicino in-
« carnano il concetto della giustizia agli occhi delle popolazioni.

E finisce per affermare che con le modifiche attuate nel 1875, essendosi abbassati i titoli richiesti per la nomina all'ufficio di Pretore per facilitarne il reclutamento, si guadagnò in estensione ma si perdette in profondità, sovratutto ove si tenga conto della proporzione crescente delle sentenze pretorie riformate nel civile nel quinquennio 1875-79.

Passando poi a far cenno più speciale de' criteri, su' quali dovrà adagiarsi la nuova circoscrizione delle preture, prende per base il numero della popolazione e il numero delle sentenze pronunziate; e mentre in rapporto al numero degli abitanti rileva che la media oscilla fra i 5000 ed i 70,000, essendovi 56 preture che non raggiungono neppure tale cifra, al sommo ve ne hanno 64 con oltre 40,000 abitanti, delle quali sei con altre 60,000, ed una con più di 70,000.

Ed in quanto al numero delle sentenze osserva che nel sessennio 1880-86 la media oscilla fra un minimo di 2 ed un massimo di 7054, attraverso una singolare varietà di gradazione. E scendendo a dettagli rileva che sul numero di 1819 preture, comprese le 13 urbane,

73	proferirono annualmente meno di 50 sentenze			
378	da	50	a	99
609	da	100	a	199
345	da	200	a	299
279	da	300	a	499
82	da	500	a	749
28	da	750	a	999
17	da	1000	a	2999
6	da	3000	a	4999
2	da	5000	ed oltre.	

Ma oltre al numero degli affari, che il progetto assume con criterio principale l'on. Ministro propone di tenersi conto altresì delle condizioni speciali de' luoghi, della facilità delle comunicazioni e delle distanze; e quindi propostosi il quesito, se convenga mantenere la sede della pretura in mandamenti i quali, sebbene

Digitized by Google

meritevoli di speciali riguardi, pure non offrono lavoro sufficiente, la risolve proponendo che si sopprima l'ufficio di pretura mantenendovi la sede e qnindi il pretore del nuovo mandamento risultante dall' aggregazione di due o più preture, pur avendo la sede principale nel centro più ragguardevole, si recasse periodicamente in epoche e giorni stabiliti a render giustizia alla sede de' mandamenti soppressi.

In base quindi alle esposte considerazioni e coerentemente ai precedenti legislativi chiede al Parlamento i pieni poteri per procedere alla proposta riduzione delle preture e dei magistrati chiamati a funzionarvi fissandosi, però, dalla legge i principii direttivi secondo i quali deve esser tracciato la novella circoscrizione. E ad apprezzare convenevolmente i bisogni delle popolazioni e a tener conto degli svariati elementi naturali, economici e giuridici, ai quali deve aversi riguardo in opera di tal fatta, propone che il governo sia àssistito da una commissione di uomini competenti a ciò delegati da' due rami del Parlamento ed in parte anche scelti fra gli alti funzionarii dello stato, e che nella circoscrizione medesima sieno intesi i Consigli provinciali.

E sebbene il progetto si limiti alla riduzione delle preture, il Ministro, pur dichiarando di soprassedere dalla circoscrizione del magistrato collegiale, domanda espressamente la facoltà di modificare i ruoli organici del personale addetto a' Tribunali ed alle Corti di appello in base delle seguenti considerazioni.

« Gli organici attuali furono pubblicati contemporaneamente al-
« l'unificazione legislativa ed alla conseguente modificazione delle
« competenze per materia e valore. Nello stabilirli, si partì da dati
« meramente presuntivi, mancandone allora di certi, ed anzi può
« dirsi che si guardò quasi unicamente alle cifre della popolazio-
« ne. Ne conseguì che il numero dei funzionarii risultò in breve,
« per parecchi collegi, tutt'altro che in giusta proporzione con la
« quantità reale degli affari, peccando in un luogo per eccesso, al-
« trove per difetto. Aggiungasi che l'apertura di nuove vie di co-
« municazione, l'incremento delle industrie e dei traffici, i cambia-
« menti avvenuti nella direzione delle correnti commerciali, e ta-
« luni fatti politici, come il mutamento della sede del governo,
« hanno considerevolmente modificato in più luoghi il movimento
« degli affari contenziosi e le condizioni della delinquenza, da ciò
« che erano nel 1865.

« Quà e là si è bensì cercato di portare rimedio a questo stato

Digitized by Google

« di cose con particolari provvedimenti legislativi; ma ciò non è « bastato. L'accennata sproporzione, specialmente dopo che l'a- « bolizione dei Tribunali di commercio rese necessario di accre- « scere il numero de' giudici in parecchie sedi, è divenuta tanto « grave da costringere l'amministrazione a destinare de' magi- « strati nominalmente ad una sede, applicandoli realmente ad « un' altra: ripiego che per sè solo dimostra l'anomalia delle odier- « ne piante.

« Occorre quindi procedere ad una revisione completa e razio- « nale di questi organici. A tal uopo non difettano oggi i mate- « riali: una esperienza di quasi cinque lustri ne ha accumulati « oltre il bisogno. E se, per le ragioni che ho dichiarate più ad- « dietro, mi è sembrato opportuno soprassedere per ora dal toc- « care alla circoscrizione dei Tribunali e delle Corti, uguali mo- « tivi non vi sono per ristarsi all' apportare al loro interno or- « dinamento quelle modificazioni che, mentre non feriscono alcun « interesse nè urtano contro alcuna suscettività, permetteranno « di mettere tra loro in armonia il numero dei funzionarii e quello « degli affari. Con ciò si otterrà il triplice vantaggio di accele- « rare il corso della giustizia là dove oggi si lamenta un conti- « nuo ristagno, di distribuire più equamente il lavoro tra funzio- « narii presentemente occupati in misura tanto diversa, e di fare « anche delle economie di qualche rilievo, con le quali potrà es- « sere migliorata la condizione finanziaria dei rimanenti magi- « strati collegiali. Nè và taciuto che scemandosi il numero di « questi, la scelta non potrà non riuscirne migliore ».

Viene per ultimo a dar ragione di singoli articoli, i quali, per quanto concerne la circoscrizione, possono compendiarsi così:

Col 1° articolo si chiede al Parlamento l'autorizzazione a diminuire il numero delle preture, senza determinazione di massimo o di minimo, ed a modificare, in relazione a tale diminuzione, la circoscrizione giudiziaria del regno.

Coll' articolo 2° si indicano gli elementi di fatto de' quali si dovrà tener conto per determinare il numero, il territorio e la sede delle preture tenendo conto de' seguenti criteri, cioè, della quantità degli affari di loro cognizione, della popolazione, della estensione territoriale, della posizione topografica, delle condizioni climatologiche, delle distanze e dello stato delle comunicazioni stradali, degli ordinari rapporti d' interesse, della comparativa importanza de' vari centri di popolazione e delle tradizioni locali.

Digitized by Google

Coll' art. 3º si provvede al caso in cui occorra conservare, per ispeciali circostanze topografiche o climatologiche, la sede giudiziaria in capoluoghi di mandamento che andrebbero altrimenti soppressi; nel qual caso per ispostare il meno possibile i legittimi interessi delle popolazioni si propone che il nuovo mandamento sia diviso in più sezioni, e che il pretore si trasferisca periodicamente ed in giorni prestabiliti a tenere udienza in comuni diversi dal capoluogo.

Coll' art. 4º si determina la composizione della Commissione chiamata a vagliare la convenienza della riduzione de' centri giudiziarii, e si prescrive che alla nuova circoscrizione debba procedersi in base all' avviso di una Commissione composta di sette senatori, e di sette deputati eletti rispettivamente dalle due Camere e di sette membri nominati dal Re, fuori del Parlamento, previa deliberazione del Consiglio de' ministri. E per quanto concerne la giurisdizione territoriale e la sede delle nuove preture debbono anche essere intesi i Consigli provinciali.

E sebbene si riservi ad un altro progetto la circoscrizione dei Tribunali e delle Corti, pure è evidente che esso sarà informato agli stessi criterii, tanto più che con l' art. 5º il Governo domanda di essere autorizzato a modificare il ruolo organico dei funzionarî da assegnarsi alle Preture, come pure i ruoli organici dei Tribunali e delle Corti di appello con facoltà di rivedere i predetti ruoli entro i tre anni dall' attuazione della legge, ed, occorrendo, introdurvi le opportune modificazioni.

49. Alle quali proposte noi, in massima, aderiamo pienamente, perchè conformi a' criteri da noi manifestati. Di talchè data la necessità della conservazione, e non potendo d' altronde disconoscersi gl' inconvenienti rilevati, fra gli altri, dagli on. Taiani (1) e Zanardelli (2), dipendenti sia dalle sproporzioni fra le diverse preture, sia dalla molteplicità e varietà degli incumbenti loro affidati, e per cui si rende pressochè inattuabile o almeno periglioso ogni ulteriore aumento nelle loro attribuzioni, (3) torna evidente che, mentre ad avere personale più adatto ed elevato deve

---

(1) Progetto II pag. 28 e seguenti.

(2) Relazione sulla statistica del 1880, pag. 12 e 13.

(3) Cesarini. Discorso alla Corte di Appello di Lucca 1872, V. p. 58-59 — E monografia citata VI. *C.* Rivista vol. IX fasc. V. e VI. p. 443 e 446 — Relazione alligata al progetto Taiani pag. 273.

Digitized by Google

provvedere la scelta di buoni elementi ed il miglioramento delle condizioni materiali e morali, fra cui l' inamovibilità; per quanto si attiene ad una più equa distribuzione del lavoro non bisogna mettere il Pretore in una condizione impossibile sovraccaricandolo di soverchio numero di affari con una inconsulta estensione della sua competenza, la quale per noi non dovrebbe, nel civile, andare al di là dell' attuale, limitarla, nel penale, alle sole contravvenzioni ed ai delitti più lievi affidandosi, però, ai Pretori tutto il ramo istruttorio sotto la direzione e sorveglianza continua dell'istruttore capo, che dovrebbe resiedere nella sede stessa del Collegio, e del Procuratore del Re. Ond' è che nella riforma delle circoscrizioni giudiziarie bisogna tener conto anche del numero delle istruzioni espletate dai Pretori, i quali giusta i rilievi degli on. Mirabelli (1) e Taiani (2), e che rispondono alla realtà delle cose, sono gl' istruttori nati dei processi penali.

Premesse le quali considerazioni, ed alla base della statistica di un settennio, un criterio pratico generale potrebbe desumersi da' dati seguenti.

La media delle sentenze civili pronunziate dalle Preture fu di 123 per l' anno 1875, fu di 129 pel quadriennio 1876 — 1879, di 130 per l' anno 1880 e scese a 118 per l' anno 1881 (3), colla media nel settennio di 127 per ciascuna Pretura.

In ordine al lavoro penale si ha, che la media delle sentenze penali per tutte le Preture fu di 117 nell' anno 1875, discese a 104 nel 1876, fu di 120 nel triennio 1877-78-79, salì con un moto crescente a 145 per l' anno 1880 e discese a 132 nell' anno 1881 (4), colla media generale di 123 durante il settennio.

Infine pei lavori espletati in complesso per le istruzioni iniziate a mente dell' art. 75 cod. proc. pen., o esaurite per delegazione dell' Istruttore, e per le preliminari informazioni raccolte per incarico del P. M. la media fu di 131 nell' anno 1875, fu di 140 nel 1876, di 146 nel 1877, di 159 nel 1878 e 79, fu di 169 nel 1880

---

(1) Statistica quinquennale parte 2ª Cap. 1º pag. XXV.

(2) Progetto Cap. X pag. 129.

(3) Statistica giudiziaria civile del Ministero di G. e G. del 1875 pag. 21— del 1879, pag. 375—del 1880 pag. 13—e del 1881 pag. 12

(4) Statistica penale del 1875 pag. 44 — del 1876 pag. 15 — Prospetto *E* riportato nella statistica penale del 1880 pag. 16 — statistica stessa pag. 9— e statistica del 1881 pag. 19.

Digitized by Google

e di 150 nell' anno 1881 (1) colla media generale di 156 per tutto il settennio.

Coacervando queste cifre, dal complesso di esse si può ben conchiudere, che in generale una Pretura, la quale per numero di sentenze civili e penali ed istruzioni si è trovata inferiore alla media risultante dal settennio, non avrebbe, a nostro avviso, ragion di essere, solo rilevando che dovrebbe bastare che in una pretura siasi raggiunta la media per uno di questi rami di servizio, o che durante il settennio l' abbia toccata, comunque nella media generale si trovi inferiore, perchè la stessa debba essere conservata. Che se questa media dovesse sembrar troppo elevata, potrebbe assumersi come criterio quello del numero complessivo di 150 sentenze annue, e devenire alla soppressione di tutte le Preture, che nel settennio non abbiano raggiunto tale cifra, salve le variazioni in meno dipendenti dalle speciali condizioni del servizio, e del numero delle istruttorie espletate.

E così sarebbero a nostro avviso evitati gli sconci dipendenti e connessi coll' anemìa dell' attività giudiziaria, mentre a quelli dipendenti da pletora si potrebbe ovviare altrimenti; e poichè dalle statistiche risulta che il maggior numero di sentenze civili vien pronunziato dalle preture esistenti nelle città più importanti, così vorremmo che di regola il Pretore, nel civile, fosse coadiuvato da vice-pretori stipendiati, la cui convenienza niuno potrà mettere in dubbio (2), e che nelle sedi, ove il bisogno fosse con tutta evidenza accertato, si potrebbero conservare talune delle Preture urbane esistenti, deferendo loro la competenza nei giudizi penali, il quale bisogno, per altro, noi crediamo che raramente potrà verificarsi, avvegnachè noi manteniamo, che la competenza del Pretore, nel penale, dovesse restringersi alla cognizione dei soli reati meno gravi, necessaria conseguenza della abolizione dell' istituto dell' appello correzionale, di cui in seguito terremo parola.

Però, affinchè la nuova figura del vice-pretore stipendiato potesse riuscire in pratica utile di fecondi risultati, noi crediamo

---

(1) Statistica penale del 1875 pag. 46—Prospetto *F* riferito nella statistica del 1880 pag. 17—statistica medesima pag. 12—e statistica del 1681 prospetto XII pagina 23.

(2) Progetto Taiani Cap. V. p. 61 e seguenti—Relazione della Commissione per la riforma giudiziaria p. 168 e seguenti.

Digitized by Google

ch' esso dovesse formar parte della grande famiglia giudiziaria traducendo in legge i temperamenti proposti nel progetto Taiani consistenti o nella buona prova compiuta nella qualità di avvocato, procuratore o notaio, o nel precedente tirocinio limitato però ad un anno da espletarsi nella qualità di vice-pretore aggiunto, e sempre colla condizione dell' esperimento dell' esame pratico, che dovrebbe essere imprescindibile per chiunque aspiri a funzioni giudiziarie, rimanendo, di regola, la sua funzione del tutto incompatibile con quella di avvocato, procuratore o notaio esercente.

Passando ai Tribunali civili e correzionali, vuolsi anzitutto ricordare quanto venne in precedenza accennato, che cioè la media complessiva dei Tribunali italiani, tenuto conto delle sentenze civili e penali, ascende a 684, mentre in Francia è di 721 (1).

Scindendo però cotesta media complessiva si ha, che in rapporto alla giurisdizione civile la media delle sentenze pronunziate in prima istanza ed in grado di appello dai 162 Tribunali fu, per ciascun Collegio, di 425 pel quinquennio 1875-79, fu di 431 pel 1880 e di 422 per l'anno 1881 (2), colla media complessiva pel settennio di 426 per ogni Tribunale.

Ed in ordine al correzionale, limitandoci alle statistiche relative agli anni 1875, 1876, 1880 e 1881 si scorge, che la media delle sentenze pronunziate dai 162 Tribunali, tanto in prima istanza che in grado di appello, fu di 441 per l'anno 1875, fu di 413 per l' anno 1876, fu di 519 per l'anno 1880 e si fermò a 495 per l' anno 1881 (3), colla media complessiva pel quadriennio di 467 per ognuno dei Tribunali.

Ciò premesso noi diciamo, che il fatto di trovarsi il numero delle sentenze civili e penali, rese da un Tribunale durante il detto periodo, inferiore sempre al n.º di 500, e tenuto conto dell'aumento della competenza dipendente dall'abolizione dei Tribunali di commercio, e del diminuito numero delle cause penali ridotte a quelle di prima istanza, dovrebbe fornir il criterio per il mantenimento o la soppressione di ciascun Tribunale.

---

(1) Progetto De Falco — Cap. III, p. 33. — Relazione alligata al progetto Taiani pag. 257 — e Relazione della Commissione per la riforma giudiziaria pag. 264.

(2) Quadro riassuntivo riportato nella statistica civile dell' anno 1879, pagina 375 — Statistica dell'anno 1880, pag. 27-29 e dell'anno 1881 pag. 28.

(3) Statistica penale del 1875 pag. 59 e prospetto *R* pag. 60 — del 1876 pag. 31 e prospetto *G* pag. 33 — statistica del 1880 pag. 33 e del 1881 pag. 42.

Digitized by Google

Ed in relazione ai lavori esplétati dalle 20 Corti di appello e dalle sezioni staccate di Potenza, Perugia, Modena e Macerata si ha, che la media delle sentenze civili pronunziate nel quinquennio 1875-1879 ascese in complesso a 558, salì a 583 nell' anno 1880 e si fermò a 563 nell' anno 1881 (1), colla media generale di 562 sentenze per ciascuna Corte durante il settennio.

Vuolsi pertanto considerare che questa media rimane sensibilmente alterata, ove si guardi alla media speciale di ciascuna Corte, in quanto che essa oscilla fra le 2000 sentenze pronunziate dalla Corte di appello di Napoli, le inferiori a 200 pronunziate dalle Corti di Lucca, Perugia e Parma e le inferiori a 100 pronunziate da quelle di Ancona e di Macerata (2).

E per quanto si attiene al lavoro penale la media degli appelli correzionali discussi ascese a 795 nell'anno 1875, fu di 790 per l'anno 1886, salì ad 865 per l'anno 1880 e ad 898 nell'anno 1881 (3), colla media generale di 836 per ogni Corte o Sezione durante il settennio.

Guardando poi la media speciale a ciascuna Corte risultante dai 4 prospetti delle cennate statistiche si hanno in generale le stesse sproporzioni rilevate pel ramo civile, in quanto che essa oscilla fra le 5 a 6 mila pronunziate dalla Corte di appello di Napoli, le 1000 a 2000 pronunziate dalle Corti di Catanzaro, Palermo, Trani, Firenze ed Aquila, e le 200 a 300 o poco più pronunziate dalle Corti di Lucca, Catania, Messina, Bologna, Brescia, Parma, Modena, Casale e Macerata.

Ed in rapporto alla popolazione, sulla quale sovraintende ed esercita giurisdizione ciascuna delle Corti o sezioni staccate, sono altresì assai gravi le sproporzioni che emergono dai cennati prospetti statistici, in quanto che, mentre la popolazione media di ciascuna Corte d'Italia sarebbe di un milione e 117 abitanti, la media speciale oscilla fra la popolazione di oltre 3 milioni, cui rende giustizia la Corte di appello di Napoli, e quella inferiore ad un mezzo milione, cui sovrastano le Corti di appello di Parma, Ancona, Macerata e Messina. Anzi vuolsi rilevare, che mentre in

---

(1) Statistica civile del 1879 prospetto speciale pag. 13 e quadro riassuntivo pag. 375 – Statistica del 1880 p. 37 e del 1881 p. 34.

(2) Statistica del 1879 pag. 13 e 14 — del 1880 pag. 40 — e del 1881 p. 37-38.

(3) Statistica penale del 1879 prospetto *U* p. 68 — del 1876 prospetto *K* pagina 41 — del 1880 prospetto *V* p. 40 — e del 1881 prospetto n. XXIV p. 56.

Digitized by Google

complesso ogni Corte esercita in media la sua giurisdizione sovra 3 provincie, questa media resta anche sensibilmente alterata, in quanto che quella di Venezia sovraintende ad 8 provincie, quella di Napoli a 6, quella di Brescia, Bologna, Firenze e Palermo a 4, quella di Torino, Genova, Milano, Lucca, Aquila, Trani e Catanzaro a 3 provincie, quelle di Casale, Parma, Modena, Ancona, Macerata, Catania e Cagliari a 2 provincie, e finalmente quelle di Roma, Perugia, Potenza e Messina si limitano ad una sola provincia.

Ma quando si tenga conto della grave riflessione dell' onorevole Lacava, il quale rileva, che attesa l'estensione e le condizioni speciali di topografia e di viabilità delle diverse provincie, talune si percorrono in poche ore ed altre in più giorni, si fa agevolmente manifesto, come nel determinare, agli effetti della riduzione delle Corti o Sezioni, per ciascun centro giudiziario le medie risultanti dal numero di affari, bisogna aver riguardo alle speciali condizioni locali. E ad apprezzarle esattamente noi crediamo dovessero tenersi presenti non solo i voti espressi dai consigli provinciali, ma altresì il parere e le nozioni speciali che possono esser fornite dai singoli capi di collegio, siano Tribunali o Corti, i quali, assai meglio degli altri, sono in grado di conoscere i veri bisogni delle popolazioni, e manifestare, senza preoccupazione d' interessi locali, in quali centri l'attività è spiccata, e più frequente ricorre l'apparizione del maleficio, per dedurne le opportune conseguenze, e determinare, con cognizione di causa, se un dato centro giudiziario dovesse, ai fini della spedita e normale amministrazione della giustizia, essere conservato o soppresso.

Digitized by Google

§ 2.

RIFORME PIÙ SALIENTI DA INTRODURRE NEI PROCEDIMENTI IN VIGORE

SOMMARIO — 50. Necessità di riformare i procedimenti — Si rileva l'opportunità di slargare la cerchia dei reati perseguibili a seguito d'istanza privata—51. Soppressione degli appelli correzionali—Gravità delle ragioni che la consigliano — 52. Necessità di conservare il giudice collegiale pe'delitti più gravi organizzandolo diversamente — Rilievi statistici — 53. Obbiezioni e soluzione connesse a'temperamenti da adottare—54. Riduzione delle giurisdizioni istruttorie—Il Giudice Istruttore pe'delitti più gravi—La Camera di Consiglio diversamente integrata pe'crimini- 55. Limitazione del sistema de'rinvî — 56. Riflessioni per respingere la proposta soppressione degli assessori alle Assisie — 57. Deduzioni.

50. Ma con la riforma delle circoscrizioni e correlativa riduzione del personale giudiziario va connessa quella dei procedimenti penale e civile; e noi in ordine a questo ultimo ci limitiamo ad affrettare la definitiva traduzione in legge, fra gli altri, del progetto relativo alle disposizioni del Codice di procedura civile intorno ai procedimenti formale e sommario, già da gran tempo presentato alla Camera dei deputati, sul quale ebbe già a riferire la commissione all' uopo incaricata (1). Ma per quanto si attiene al penale, perchè la riforma delle circoscrizioni giudiziarie potesse adagiarsi sovra criteri più esatti e produrre risultati più fecondi, stimiamo non essere inopportuno l'indagare, se, senza ledere gl'interessi vitali, che la giustizia è chiamata a tutelare, sarebbe possibile di limitare il numero dei procedimenti che il magistrato è chiamato a governare. E ciò noi crediamo possa agevolmente ottenersi, ove si volessero tradurre in atto talune riforme già da gran tempo reclamate, come urgenti, dalle classi dirigenti e dagli studiosi delle giuridiche discipline.

E la prima delle invocate riforme sarebbe quella di allargare la cerchia dei reati nei quali sia richiesta l' istanza della parte lesa come condizione necessaria a mettere in movimento l'azione penale.

---

(1) Progetto sulla riforma del procedimento sommario e formale presentato alla Camera nella tornata del 30 Marzo 1879—E relazione della Commissione (Rel. Alario) presentata nella tornata degli 11 Novembre 1880.

Digitized by Google

Riesce infatti malagevole a comprendere come nei reati di minore importanza, nei quali minimo e problematico è stato il danno sociale per non essere stata punto o solo lontanamente compromessa la sicurezza e la tranquillità sociale, e di concreto e di reale non evvi che il solo danno individuale, debba il P. M. indistintamente impugnare le sue armi e mettere in movimento l'azione penale, la quale, sebbene di sua natura essenzialmente pubblica, pure va soggetta a condizioni e limitazioni, quando, trattandosi di reati leggieri, niuna scossa si è arrecata all'ordine sociale; e quindi la punizione del colpevole, che ben può essere reclamata dal soggetto passivo del reato, non sarebbe politicamente necessaria nell'esclusivo interesse sociale. Di talchè, in tal caso, ove resti silente la parte lesa, la repressione del reato, come una conseguenza del principio rigidamente ammesso in Francia col codice 3 brumaio anno IV, a noi sembra una esagerazione del concetto vero in esso racchiuso. E ciò tanto più che non si tratta, se non di dare estensione ad un criterio già accolto nella nostra legislazione e nel progetto del codice penale italiano e che noi vorremmo più esteso, accomodandolo, però, ai nostri precedenti legislativi, ai nostri costumi ed ai fini razionali che un savio legislatore si propone di conseguire (1). Imperocchè quando l'amichevole componimento, che pure è vagheggiato dalla nostra legislazione, sia intervenuto, quando la calma è rientrata negli animi, non deve un inconsulto e forse inutile procedimento riaccendere rancori già sopiti, ove desso non sia invocato dall' offeso. E volendosi, altrimenti, insistere sulla necessità del procedimento e della punizione, spesso avviene, come si osserva tutto giorno nella pratica e come rilevò l'on. Vigliani in Senato, che parti lese, testimoni ed imputati, accumunando i loro sforzi, riescono a frustrare l'opera della giustizia ed ottenere per altre ed oblique vie la stessa obbietiva dell' impunità del colpevole (2).

Nel tradurre, pertanto, in atto cotesta riforma da noi da gran

---

(1) Pisanelli. Progetto di legge presentato al Senato nella tornata del 15 Luglio 1863 § 3—Relazione dell'ufficio centrale del Senato (relatore Galvagno) del 15 Gennaio 1864, atti del Senato n. 44 bis.

Giuseppe Miraglia — Discorso inaugurale alla Corte di appello di Aquila per l'anno 1870 — Cesarini. Appello in penale. VII. Rivista penale vol. IX, pag. 455 e seg.

(2) Atti del Senato — Tornata del 23 Febbraio 1864.

Digitized by Google

tempo vagheggiata (1), e per la quale siamo felici di trovarci in massima di accordo colla stessa autorevole commissione per la riforma giudiziaria (2), è uopo usare le maggiori possibili cautele per evitare di cadere nell' esagerazione contraria e compromettere i principi su cui riposa la tutela giuridica.

51. La seconda riforma riflette l'abolizione degli appelli correzionali.

Fu già rilevato, che l'istituzione del giudice unico nel primo grado di giurisdizione portava, come indiscutibile conseguenza, a conservare e dare incremento al sistema degli appelli correzionali, avvegnachè, se non può mettersi in dubbio, come osserva il Mirabelli, che negli ordinamenti vigenti è non lieve difetto, che la maggior parte dei delitti sia affidata ad un giudice unico che non offre garentìa nè d' indipendenza nè d' imparzialità di giudizio, se d' altronde il Ministro Zanardelli deplora, che ampie ed importanti funzioni in materia penale siano demandate a magistrati inesperti e non abbastanza presidiati nell' adempimento dei loro doveri in modo da indurre la stessa commissione istituita dall' on. Taiani a ritenere eccessiva qualsivoglia proposta di allargare, nel penale, la sfera delle loro attribuzioni (3), la conseguenza ineluttabile si è, che, diminuendosi, coll' estensione a tutto il ramo correzionale della competenza del giudice singolo, le garentìe necessarie al ponderato svolgimento di tali procedimenti, esse debbano riprodursi sotto un' altra forma nel secondo grado di giurisdizione. E di quì un' altra conseguenza, che se potessero escogitarsi tali ordinamenti da assicurare nel primo grado di giurisdizione quel complesso di garentìe desiderabili a che la azione della giustizia si svolgesse spedita, illuminata, e serena, non avrebbe più ragione di essere il riesame in appello, essendosi ritenuto come una esagerazione l'ammettere la doppia garentìa dell' appello e della collegialità (4).

Non è nostro intendimento far la storia di questo istituto, nè toccare delle gravi ragioni, su cui si adagia l'opinione di coloro che ne invocano le soppressioni, la quale nel giro di pochi anni e

(1) Aschettino. Del concorso della parte lesa nello svolgimento dell' azione penale — Rivista penale, vol. VI, pag. 5 e seg., 103 e seg.

(2) Relazione citata pag. 144.

(3) Relazione pag. 272 e seg.

(4) Discorso dell'on. Vacca al Senato nella tornata del 27 Gennaio 1873.

Digitized by Google

salvo rare eccezioni incontra favore negli studiosi delle penali discipline (1).

Ma è certo che ad ognuno dovrà sembrar strano, che, in un sistema fondato essenzialmente sul convincimento morale ed in cui è respinta ogni teoria di prove legali, possa essere dalla legge autorizzata la censura e la riforma di un pronunziato di cui non si conoscono i fattori ed il movente, tanto più che non potendosi, neppure colla ripetizione della pubblica discussione, riprodurre tutto intero il dramma giudiziario, sarà assai difficile, se non af-

---

(1) Citiamo fra gli altri Berénger. Memoria all'accademia di scienze morali e politiche.— Helie. Theorie ecc. Liv. 7 § 569 - Carrara. Pensieri ecc. pag. 39 e seg. — Vacca. Prolusione per l'inaugurazione dell'anno giuridico 1874 nella Corte di Cassazione di Napoli — Cesarini. Discorso inaugurale della Corte di appello di Lucca per l'anno giuridico 1872 pag. 60-62—Marvasi. Prolusione per l'anno giuridico 1875 alla Corte di appello di Napoli pag. 35-36—Mirabelli statistica quinquennale citata, Parte 2ª Cap. II pag. 28 a 30.— Relazione della Commissione del bilancio di G. e G. presentata nella tornata della Camera del 23 Marzo 1863. — Progetto di riforma al Codice di proc. pen. presentato dal Ministro Pisanelli al Senato nella tornata del 15 Luglio 1863.— Disegno di legge per modificazione all' ordinamento giudiziario e al Cod. di proc. pen. presentato dal Ministro De Filippo alla Camera nella tornata del 18 Aprile 1868 – Discussione avvenuta nel Reichstag nella tornata del 26 Novembre 1874, nella quale il deputato Lascker ed altri autorevoli giuristi tedeschi si dichiaravano favorevoli a tale riforma.— È infine degno di nota che nella discussione del bilancio di G. e G. avvenuta alla Camera nelle tornate del 20 e 28 Gennaio 1875 gli on. Romano, Samarelli e Mancini, sebbene discordanti in rapporto alla garentia da sostituire all'istituto dell'appello, cadevono d'accordo nel reclamarne l'abolizione, alla cui necessità accennava anche l'on. Pessina alla Camera nella tornata del 3 Giugno 1885.

Fra'moderni scrittori poi sono per l'abolizione il Ratti (pag. 57), il Manfredini (pag. 396), ed il Podrecca (pag. 319), mentre il Carcani (pag. 267), ed il Bartolucci (pag. 53), lo vorrebbero conservato. Va notato altresì che al Parlamento inglese nel decorso anno fu presentato dal deputato Bradlaug e da altri un progetto di legge avente per iscopo di istituire una Corte di appello per gli affari penali. In forza di esso si accorderebbe a tutti i condannati in Inghilterra e nel paese di Galles il diritto di appello da deferirsi ad una Sezione dell'alta Corte di giustizia composta di tre giudici designati dal Lord primo Giudice, alla quale verrebbe demandato l'apprezzamento così del caso giuridico come anche della quistione di fatto con facoltà di assumere nuove prove e di mutare, annullare o confermare la condanna, senza però raggravarla, ed anche di ordinare la rinnovazione del dibattimento in prima istanza—Resta però a vedere come tali attribuzioni possano conciliarsi col verdetto del giurì, il quale resterebbe seriamente scosso dall'attuazione del nuovo istituto — Rivista penale — Cronaca vol. XXIX fas. 4.° pag. 405.

Digitized by Google

fatto impossibile, specialmente per la quistione di fatto, censurare, alla base delle mute carte, un convincimento fondato sulle risultanze orali del pubblico dibattimento. Solo ci piace rilevare che il bisogno di cotesta riforma fu avvertito fin dai primi anni dell' attuazione dei nuovi ordinamenti, a cominciare dall' illustre e compianto Pisanelli che nella Camera elettiva così si esprimeva:

« Per verità non si concepisce come si possano pronunziare « pene criminali, pene gravissime senza che al condannato sia « lasciata facoltà di appellare, e che debba esservi l'appello quando « si tratti di pene minime, di pene leggerissime.

« Comprendo che per le pene criminali vi è una precedente « garenzia nel giudizio di sottoposizione ad accusa, comprendo « pure che vi è una più larga garenzia nella istituzione dei giu- « rati, ma non si troveranno sforniti di garentìa i colpevoli che « sono condannati a pene correzionali, quando essi sono giudicati « da un Tribunale circondariale con quattro votanti, avendo il « beneficio della parità e l'egida di tutte quelle forme che tute- « lano i diritti dei giudicabili.

« Nè credo sia possibile l'appello in materia penale, imperoc- « chè non è possibile che innanzi al secondo giudice si riprodu- « cano esattamente quegli elementi i quali hanno formato la con- « vinzione del primo giudice.

« Il mutamento di una parola, il diverso incesso del testimone « che profferisce le stesse parole, il pallore del suo volto ed al- « tri piccoli indizi, che sono assolutamente fuggevoli e momen- « tanei, non si riproducono, nè colla muta testimonianza scritta, « nè colla ripresentazione del medesimo testimonio innanzi al se- « condo giudice » (1).

Ai quali rilievi facendo eco un esimio magistrato scriveva:

« Il riesame in appello ha luogo sul processo scritto in contra- « dizione dell' imputato che può fare altre istanze e deduzioni. « Il processo verbale d' udienza compilato in 1ª istanza non con- « tiene che un sunto delle dichiarazioni dei testimoni e dei periti « e degl' incidenti che succedono alla udienza, esso non sempre « ritrae al vero il modo di dichiarare dell' imputato e dei testi- « moni, il colorito della voce, il gesto, insomma quanto può fare « impressione sull' animo dei giudici. L' offeso non è presente, è « decorso un anno, due anni e più da che il reato è stato com-

(1) Tornata della Camera del 22 Aprile 1863.

Digitized by Google

« messo: lo si è già dimenticato e perdonato. L'imputato e il suo « difensore giungono, stante sì favorevoli circostanze, ad ottenere « dagli scrupolosi animi dei giudici di appello, se non l'assoluzio- « ne, almeno una riduzione di pena, quando il primo giudice non « li abbia prevenuti, concedendo tutti i benefizi applicando il mi- « nimo della pena » (1).

Nè meno decisivi sono le osservazioni che fa un altro egregio magistrato.

« . . . . l'impossibilità del riesame ricorre nei giudizi « su' delitti, nei giudizi correzionali. Io troverei modo di legitti- « mare l'istituto dell'appello per essi, se il sistema del nostro pro- « cesso penale fosse atteggiato alla forma inquisitoria, perchè « allora il magistrato non avrebbe altro fondamento di convin- « zione al di fuori delle mute carte; ma col processo moderno, « nel quale l'apprezzamento dei fatti dipende dallo sviluppo della « prova orale alla pubblica udienza, è un'anomalia, è un assurdo « che chi non assiste allo svolgimento delle prove abbia il potere « di riformare un giudizio creato dalle forze vive dell'oralità.

« Nè si dica che in appello può e dee ripetersi il dibattimento « penale, perchè oltre al non raggiungersi mai la conformità di « una doppia convinzione, si dovrebbe allora lamentare il pro- « crastinamento dei giudizi, la mancanza della esemplarità nella « pena, la più facile corruzione dei testimoni, ed un immenso « aggravio per la finanza . . . .

« Si abolisca dunque l'appello correzionale perchè giovando « sempre a chi vi ricorre è divenuto un mezzo di sottrarsi o al- « meno dilazionare l'esecuzione della sentenza in quei reati ap- « punto nei quali la pena dovrebbe seguir più pronta per dive- « nire esemplare; perchè è un gravame repugnante ai più razio- « nali principî quello che sebbene per organo di magistrati più « dotti ed autorevoli, pure assoggetta con ordine prepostero i ri- « sultati della discussione orale ad un riesame sul processo scrit- « to, perchè contradice e discredita per il contrapposto il rito vi- « gente nell'alto criminale, cui la natura delle cose non consente « un siffatto rimedio; perchè finalmente è una mostruosità pur « troppo verificabile che, sommati i voti di primo e di secondo « grado, il voto della minoranza illuminata dalla sola lettura de- « gli atti prevaler possa a quello dei più e specialmente a quello

(1) Mirabelli statistica quinquennale parte 2. Cap. II, pag. 30.

Digitized by Google

« di coloro che trassero la morale convinzione dell'orale dibatti-
« mento (1).

E la stessa commissione istituita per esaminare il progetto Taiani non può disconoscere, che con l'appello non si scongiurano gl'inconventi che possono verificarsi coll'istituito del giudice singolo in prime cure.

« A garenzia, però avvertivasi, del cittadino giudicato in sede
« correzionale dal Pretore, àvvi l'appello al Tribunale correzionale
« della provincia. Se non che non si può a meno di riflettere, che
« in sede di appello, in via ordinaria, il dibattimento si svolge
« pressochè sempre in appoggio soltanto al verbale che dev'essere
« tenuto dal cancelliere alla pubblica udienza, e quindi indipen-
« dentemente da una nuova audizione di testimoni e di periti.

« Pur troppo è notorio con quanta inesattezza e con quanta
« superficialità ed insufficienza vengono tenuti detti verbali che
« si affidano, pressocchè abitualmente, all'inesperienza del per-
« sonale secondario di cancelleria. E d'altronde, se per ovviare
« a questo inconveniente si stabilisse che il dibattimento avesse
« a rinnovarsi in tutte le sue parti anche in sede di appello, le
« spese che deriverebbero da una tale ripetizione del procedimento
« orale sarebbero gravi fuor di misura . . . . (2).

Le quali considerazioni acquistano un valore anche più decisivo quando si rifletta che, non ostante il doppio grado di giurisdizione, gli annullamenti, nel ramo correzionale, si mantengono in proporzioni abbastanza elevate, che nell'anno 1883, giusta lo splendido resoconto del Senatore De Falco, furon del 30% nelle contravvenzioni al diritto comune e del 24% nelle contravvenzioni a leggi speciali. Dei quali risultati rendendosi conto l'illustre magistrato non trovava opportuna la soverchia estensione del giudice singolo nel penale, riuscendo in questi seri ammonimenti: « grave lezione per coloro che propugnano presso di noi
« il giudice unico anche per le grandi quistioni ed i più gravi
« giudizi (3).

52. Ditalchè sembra incontrovertibile essere il giudice di prima istanza che deve fortemente organizzarsi e circondare di solide

(1) Cesarini—Resoconto sull'amministrazione della giustizia presso la Corte di appello di Lucca per l'anno 1872 pag. 61-62.

(2) Relazione citata pag. 275.

(3) Discorso dell'anno 1884 II. pag. 8.

Digitized by Google

garentie e tali da dare affidamento di giudizi oculati, energici, imparziali; e noi crediamo che tale obbiettiva possa agevolmente raggiungersi col lasciare alle giurisdizioni pretorie il giudizio inappellabile delle contravvenzioni e dei più lievi delitti, la cui prova fosse facile ad accertare mercè la redazione circostanziata di un semplice processo verbale, e demandare la cognizione di tutti i delitti di una certa importanza e di prova più difficile al Tribunale correzionale, il quale, giudicando con quattro votanti, e quindi col benefizio della parità a favore degl'imputati, potesse assicurare una così ampia garentìa da tener ben le veci di quelle, che si apprestano dagli ordinamenti in vigore, e da rendere paghi anche i più repugnanti ad ammettere la riforma in parola.

E per fermo, pigliando ad esame le già citate statistiche ufficiali, si ha, che nell'anno 1875 sul numero di 158,158 sentenze di condanna relative a 214,092 condannati per contravvenzioni e delitti giudicati dai pretori sia per competenza propria sia per rinvio dalle giurisdizioni istruttorie, furono prodotti 14,027 appelli; e 15,160, tenuto conto delle pendenze, ne furono giudicati dai Tribunali in grado di appello, e di questi per 8241 vi fu conferma totale o dichiarazione di decadenza, vi fu conferma con riduzione od aumento di pena per 3872, e solamente vi fu riforma per 3047 (1); e nel 1876 sul numero di 138,108 sentenze di condanna relative a 182,882 condannati, sia per competenza diretta che per rinvio, si produssero 13,086 appelli; e dai Tribunali, tenuto conto delle pendenze, furono profferite 13,518 sentenze, colle quali per 6848 vi fu conferma totale o dichiarazione di decadenza per 3466 vi fu conferma con aumento o riduzione di pena, vi fu riforma per 3204 (2); per l' anno 1880 sul numero di 192,793 sentenze di condanna, relative a 262,035 condannati dai Pretori, sia per competenza propria sia per ordinanza di rinvio, vi fu appello di 24,598 imputati giudicati, ed in ordine ai quali, escluse le pendenze, vi fu dichiarazione d'inammessibilità o conferma totale per 12,853 imputati, si ebbe conferma con riduzione od aumento di pena per 5921, fuvvi riforma per 4964 imputati giudicati, (3) e per l'anno 1881 sul numero di 175,823 sentenze di condanna relative a 231,665 imputati si produsse appello da 23,400

(1) Statistica penale del 1875 pag. 43, e 59.
(2) Statistica citata pag. 13, e 31.
(3) Statistica citata pag. 8, 38 e 39.

Digitized by Google

condannati, pe' quali, fatta astrazione de' non discussi, si ebbero dichiarazioni d' inammessibilità o di conferma per 11,694 imputati, fuvvi conferma con aumento o riduzione di pena per 6018 e fuvvi riforma per 4913 (1).

Per tutti gli affari, quindi, per cui, a seguito del giudizio innanzi al giudice singolo, si sperimentò il rimedio dell'appello, a noi pare evidente che nel nostro sistema non solo non si sperimenterà menomazione di cautele, ma invece pei delitti più importanti o di più difficile prova saravvi aumento di garentìa inquantochè, sebbene manchi il doppio esame, pure questo sarà più largo, oculato e comprensivo innanzi al Tribunale giudicante con quattro votanti, cioè collo stesso numero di voti che si avrebbe dal complesso del doppio giudizio; e poichè noi siamo convinti che la collegialità offra più solide garentíe di esatti pronunziati, crediamo che la condizione così dell' accusa pubblica o privata, come della difesa, sia per rimanerne avvantaggiata.

. Per quanto concerne poi gli appelli esitati in penale dalle Corti di appello, i risultati sono anche più sicuri in quanto che nel 1875 sul numero di 56,287 sentenze pronunziate in prima istanza relative a 79,581 imputati, si ebbero 18,499 appelli relativi a 24,975 imputati, e l'esito del giudizio in seconde cure fu con dichiarazioue d'irrecivibilità, decadenza, o di conferma delle sentenze per 11,044, fu di conferma con riduzione od aumento di pena per 5472, fu di riforma per 2020 (2): nel 1876 sul numero di 53,339 sentenze profferite dai Tribunali in prima istanza relative a 76,220 imputati furono prodotti 18,419 appelli relativi a 26,033 imputati, e l' esito del gravame fu con dichiarazione d'irrecivibilità, decadenza, o conferma delle sentenze per 10,732, fu di conferma con aumento o riduzione di pena per 4587, e la sentenza fu riformata per 2827 (3); e nell'anno 1880 sul numero di 92,869 condannati dai Tribunali in prima istanza si ebbero 20,720 appelli relativi a 28,449 imputati, il cui esito è così: vi fu dichiarazione d'irrecivibilità, decadenza, o conferma totale per 17,061 imputato giudicato, vi fu conferma con aumento o riduzione di pena per 6777, vi fu riforma per 3045 imputati giudicati (4). In-

(1) Statistica citata pag. 17 e Prospetto XX pag. 44-45.
(2) Ibidem — Prospetto R. pag. 60, 66-67.
(3) Ibidem pag. 30, 39.
(4) Ibidem — Prospetto R. pag. 34, 40 a 42.

Digitized by Google

fine nel 1881 sul numèro di 61,530 sentenze, relative a 88,575 imputati giudicati dai Tribunali in prima istanza, si ebbero 21,517 appelli relativi a 27;896 imputati, pei quali vi fu dichiarazione d'inammessibilità, o di conferma per 17,368 imputati, fuvvi conferma con riduzione od aumento di pena per 7209, vi fu riforma della sentenza per 3319 (1).

Esaminando attentamente cotesti risultati riesce per tutti manifesta la grande sproporzione fra i giudizi, nei quali rimase ferma, e quelli in cui fu riformata la sentenza del primo giudice; nè crediamo doverci gran fatto preoccupare de' giudizi nei quali, restando essa inalterata, la difformità di criterio fra il primo ed il secondo pronunziato si aggirò solo sulla misura della pena, imperocchè ciò dipende in parte dalla sconfinata latitudine che la nostra legislazione lascia al magistrato nella misura della pena, e per cui, restando sempre nei limiti della legalità, è dato punire lo stesso reato con un mese e con due anni, e da 6 giorni a 5 anni di carcere, ed in parte da un sentimento, per altro degnissimo di rispetto, invalso nella pratica, per cui giudicando sulle mute carte si spende a pro dell'appellante tutta la latitudine che la legge mette a discrezione del magistrato. E chi ha visto esplicarsi, in atto, i giudizi in seconde cure può agevolmente rimanere convinto che magistrati, per altro integerremi ed eminenti, propendono per la riforma dell' appellata sentenza pel solo riflesso che un appello esiste (2). Cosicchè, al dir di un autorevole magistrato, si è tratti a riformar la sentenza, non perchè si biasimi il pronunziato dei primi giudici, ma perchè il magistrato di appello trova nella legge il modo onde seguire il proprio convincimento sempre ispirato a sensi di benignità (3), e si genera quel modo di giudicare per cui, non proporzionandosi la pena al reato, si offende non già la lettera ma lo spirito della legge (4). Anzi istituendo un confronto fra le sentenze pronunziate in appello dai Tribunali e dalle Corti, e che desumiamo dalla statistica del 1880, si ha che per gl'imputati giudicati in appello dai Tribunali si ebbero assoluzioni colle proporzioni del 18,05%, di-

---

(1) Ivi pag. 42, 54-56.

(2) Cesarini. Discorso del 1872 p. 62—Marvasi. Discorso letto all' adunanza generale della Corte di appello di Napoli il 4 Gennaio 1875 p. 35 e seg.

(3) Arabia. Resoconto sull'amministrazione della giustizia nella Corte di Appello di Napoli degli 8 Gennaio 1870.

(4) Mirabelli statistica ivi pag. 30.

Digitized by Google

chiarazioni di conferma della sentenza colle proporzioni di 46,08%, imputati giudicati e dichiarazioni d'inammessibilità colle proporzioni del 6,17%, mentre per le sentenze pronunziate dalle Corti si ebbero assoluzioni colle proporzioni di 9,04%, vi fu conferma colle proporzioni del 47,26% imputati giudicati, e vi fu dichiarazione d'inammessibilità colle proporzioni del 12,71% imputati giudicati (1).

Alla base del quale rilievo si fa manifesto, che, data la maggiore garentìa dipendente dal giudizio collegiale, diminuisce il numero delle sentenze riformate, e cresce quello delle conferme e delle dichiarazioni d'inammessibilità, il che ribadisce sempre più il concetto, che, dopo il pronunziato collegiale, l'appello in generale non ebbe altro scopo che quello di dilazionare l'esecuzione della sentenza.

Non resta qnindi che a tener conto delle sole sentenze riformate nel titolo del reato, ed altresì di quelle in cui fuvvi assoluzione in caso di condanna o viceversa, le quali riforme pel quatriennio di che discorriamo, tenuto conto del numero degli appelli discussi, si mantennero in proporzioni limitate.

Ma anche per siffatti giudizi bisognerebbe indagare, se fra la sentenza del primo giudice fondata sul dibattimento orale e quella del secondo giudice fondata sul semplice processo verbale, comunque giudicante col numero di quattro votanti, quale delle ipotesi ritenute sia stata presumibilmente la vera, tenendo presente il principio di Ulpiano che: « Licet nonnunquam bene latas sententias « in pejus reformat; neque enim utique melius pronuntiat qui « novissimus sententiam laturus » (2).

Per noi è una convinzione profondamente radicata e non determinata da ragioni di opportunità surte dal bisogno di limitare il numero de'procedimenti penali (3), che se ai fini della giustizia punitiva il procedimento orale è una garentìa della verità e della giustizia del pronunziato, è assai più alla portata di cogliere il vero il magistrato che giudica alla base del processo orale, anzicchè quegli che adagia il suo convincimento sulle mute carte; di talchè, data la possibilità dell'errore negli apprezzamenti di fatto,

(1) Statistica citata. Prospetti *U* e *V* pag. 39 a 41.

(2) Legge I. Dig. 49, I. de appellationibus.

(3) Veggasi la nostra monografia sull'appello in materia correzionale, pubblicata nella Gazzetta de'Tribunali di Napoli. Anno XXVII. Numeri 2742—2750, del 5 e 10 Luglio 1875.

Digitized by Google

contro della quale tende a premunirsi la teoria dell' appello nel correzionale, noi riteniamo fermamente, che ad allontanare cotesta possibilità si trovi, nell'organamento delle attuali giurisdizioni, in condizioni assai più favorevoli il Tribunale che la Corte. Cosicchè, dal momento che nell'ordinamento in vigore l'ultima parola spetta ad un magistrato che giudica con quattro votanti, ma alla base del processo scritto, noi crediamo che niuno sconcio sia a paventare, ove il magistrato di cognizione dei delitti più gravi sia composto di quattro giudici seri ed illuminati, chiamati a giudicare alla base del processo orale e col benefizio della parità a favore dell'imputato, che ora è garentita dallo stesso numero di votanti in Corte di appello. Con che, a nostro avviso, tutti gl' interessi sarebbero tutelati, niuna garentìa resterebbe menomata e la possibilità dello errore, per quanto umanamento possa pretendersi, sarebbe allontanata.

E d' altronde, non bisogna passarsi dall' osservare che nell'ordinamento delle giurisdizioni, come in tutte le altre garentìe, che fa mestieri assicurare a tutela dell'interesse individuale e sociale, occorre tenersi lontano dall' esagerazione; e quando noi vediamo che nei reati più gravi, quali sono i crimini, la quistione di fatto è sovranamente e senza revisione decisa da sei o sette giurati, cui possono ben contrapporsi quattro giudici seri ed illuminati, coll'imprescindibile dovere di motivare il loro pronunziato, quando la stessa legge in tema di procedimenti correzionali ne porge l'esempio di giudizi inappellabili, come si raccoglie dal chiaro disposto dell' articolo 399 n. 1° cod. proc. pen., quando anche nei procedimenti innanzi alle nostre Corti di appello abbiamo non infrequenti casi di giudizi inappellabili, come tutto giorno si verifica per le cause di cognizione diretta della Corte, che ascesero a 522 nell' anno 1875; a 932 nell' anno 1876; a 1591 nell' anno 1880 ed a 1374 nell'anno 1881 (1), senza che nessuno sconcio o lamento siasi verificato nella pratica, noi ci crediamo autorizzati a conchiudere che nei Tribunali solidamente organizzati e nella forma del dibattimento orale, più che nel doppio esame, stia la più valida garentìa della serietà nell' amministrazione della giustizia correzionale, che, nel modo onde trovasi organizzata fu detta poco seria (2).

(1) Statistiche citate ibidem.

(2) Mirabelli ivi p. 28 e seguenti — Discorso dell'on. Capone tornata della Camera del 27 Gennaio 1875—Progetto Taiani VI. pag. 67—Cesarini. Appello in penale, Inizio, e Cap. III pag. 124.

Digitized by Google

Nè vogliamo infine trasandare il riflesso che, colla riforma proposta dalla commissione e dall' onorevole Taiani, si otterrebbe lo stesso risultato, in quanto che, se la competenza nei delitti andrebbe deferita al giudice singolo nel primo grado di giurisdizione, ed al Tribunale di appello giudicante con tre votanti in via di gravame, e quindi col numero complessivo di quattro votanti, deve per tutti riuscire evidente, che la nostra proposta, mentre non può suonare menomazione di cautele in ordine al numero dei magistrati chiamati a regolare i giudizî correzionali, offre invece più solida garentia. E ciò perchè ne'cennati progetti è fondato sul processo orale il solo giudizio del giudice singolo e sul processo scritto quello del Collegio, mentre nel nostro sistema pei delitti più importanti il giudizio pel magistrato, cui spetta la decisiva parola, è fondato tutto sul processo orale, salvo i ricorsi per violazione di forme sostanziali o per erronea applicazione di legge.

Ma appunto perchè alla più grave responsabilità dipendente dall'unicità della giurisdizione risponda la maggiore solidità de'nuovi ordinamenti, noi vorremmo che, a tenore dell'art. 258 della vigente legge organica, la funzione de'capi di Collegio, giusta le proposte di uomini competenti (1), si trasformasse in una missione affidata ai membri del Collegio superiore, temperamento assai adatto a provvedere a che la scelta cada sopra magistrati forniti di quelle speciali attitudini, per cui deve risplendere chi si trova investito di una funzione così delicata, e si rende più stabile l'ufficio di Presidente e di Procuratore del Re, non più attratti ad aspirare alla promozione nel Collegio superiore; con che, al dir dell' onorevole Righi, verrebbero ad assicurarsi i vantaggi dipendenti dall'intervento di un nuovo preposto, il quale porta seco ed infonde altrui nuova lena ed assicura più fecondi progressi col patrimonio di una più larga esperienza e coll' energia del volere di un animo fortemente temprato.

Solamente per avere agio a scegliere coloro, che di tali attitudini sono forniti, e per rendere ambite coteste missioni, troviamo molto opportuna la proposta dell'onorevole Mirabelli consistente nella convenienza di accordare ai prescelti una indennità da durare per tutto il tempo in cui dura la missione.

---

(1) Mirabelli. Stat. ivi p. 34. — F. S. Miraglia Monografia citata p. 25 — Progetto Tajani IX pag. 111—Relazione della Commissione per la riforma giudiziaria pag. 166.

Digitized by Google

E poichè non tutti i delitti possono spedirsi colla forma della citazione diretta, che a nostro avviso bisognerebbe limitare ai soli reati di facile spedizione a fin di evitare, che alla celerità dei procedimenti non vada immolata la bontà intrinseca dei pronunziati, così per noi un' altra garentìa pei delitti più gravi la si vorrebbe attuata col preventivo apprezzamento degli elementi raccolti nel periodo istruttorio, e previo un costituto obbiettivo finale dell' imputato; apprezzamento però da farsi con forme abbreviate dal solo giudice istruttore nell'ordinanza di rinvio in base alle conclusioni del pubblico ministero rappresentato anch' esso da un magistrato del Collegio superiore. E poichè a garentìa della serietà dei giudizi riesce opportuno, in una razionale riforma degl' istituti giudiziari, tener distinte le due funzioni d'istruire e di giudicare, giusta le teorie prevalenti ed ammesse dalla stessa commissione giudiziaria, sembrerebbe necessario sanzionare, per norma generale, l'esclusione dell'autore dell'ordinanza di rinvio dal numero dei giudici che debbono integrare il Tribunale investito della cognizione sul merito dell' accusa.

53. Ma quì prevediamo una duplice obbiezione delle quali non è fuori proposito rendersi conto.

La prima è relativa all' aumento delle spese nel caso in cui la maggior parte dei giudizi correzionali dovesse svolgersi innanzi ai Tribunali correzionali. Ma, ove si tenga presente che le contravvenzioni ed i delitti più lievi seguiterebbero ad essere esitati dalle giurisdizioni pretorie, e che una parte considerevole dei delitti di competenza dei Tribunali verrebbero a cessare per la necessità dell'istanza privata per mettere in movimento l'azione penale, e ne' quali di conseguenza dovrebbe essere operativa la desistenza, non che la convenienza di limitare per parte del pubblico ministero il numero dei testimoni a quelli strettamente necessari, non può sorgere alcun ragionevole timore per l' aumento delle spese. Le quali, invece a nostro avviso, verrebbero a diminuire, ed in ogni caso troverebbero un largo corrispettivo sia nella diminuzione delle spese dipendenti dall'abolizione dell'appello in materia correzionale, sia nella riforma della legge 29 giugno 1882 N. 835 serie 3ª relativa alle tariffe giudiziarie civili e penali, che in pratica è tornata ad esclusivo vantaggio dei condannati, come fu rilevato nella discussione del bilancio di grazia e giustizia del 1884 e del 1885.

Un'altra obbiezione, che potrebbe a primo aspetto sembrare di

Digitized by Google

maggior peso, sarebbe quella emergente dal riflettere, che colla soppressione degli appelli correzionali, e stante la manìa di ricorrere così connaturata nelle nostre masse, i gravami affluirebbero invece, sotto forma di ricorsi per annullamento presso la Corte regolatrice, la quale stante la sua unicità di recente sanzionata potrebbe trovarsi sovraccaricata di eccessivo lavoro.

E noi siamo pienamente convinti che anche questo pericolo potrebbe scongiurarsi colla riforma legislativamente sanzionata degli art. 678 e 657 del cod. di proc. pen.

Questa idea non è nuova, nè nostra, in quanto che si è in più rincontri e da magistrati autorevoli rilevato, che una delle cause, e certo non ultima, della lentezza, con che si svolge in Italia la giustizia correzionale, sta nella facoltà incondizionata di ricorrere per annullamento contro le sentenze di condanna, sta nell'esagerazione di umanitarismo sanzionato dalle nostriveglianti leggi di rito penale, e per la quale chi ha riportato una condanna è quasi sospinto a domandarne la revisione e l'annullamento, trovandosi nella felice posizione, mercè la sanzione del citato art. 678 di aver tutto a guadagnare da tale revisione, senza la più lontana possibilità, ove non vi sia gravame del pubblico ministero, di veder deteriorata la sua condizione (1).

Cotesta riforma da più tempo invocata noi vorremmo sia tradotta in atto, e per dimostrarne la convenienza, o meglio la necessità, cerchiamo di prospettarla sotto il punto di vista pratico.

Nell'anno 1874 la sola Corte di Cassazione di Napoli ebbe a dichiarare la decadenza di ben 4632 ricorsi per annullamento; e pigliando ad esame le 4 statistiche penali, che abbiamo sott'occhi, si rileva che i ricorsi in materia correzionale e contravvenzionale discussi nell'anno 1875 ascesero a 34,904 per gli arretrati della Cassazione di Napoli, e si pronunziarono da tutte le Corti rego-

---

(1) Rilievi dell'on. Capone *ivi* — Mirabelli statistica citata *ivi* p. 33 — Favini monografia citata p. 303 — Il De Foresta nota al riguardo, che in Francia il rilevante deposito, da farsi a pro dello Stato, e la non esistenza d'una sanzione analoga a quella del nostro art. 678 C. di p. p. contribuiscono potentemente a render meno frequenti i ricorsi per annullamento in materia penale—Lettera 7ª Opinione anno XXIX n. 74.—La riforma dell'art. 678, che non à riscontro nella legislazione francese, fu anche messa innanzi nella discussione sull'unicità della Cassazione in materia penale da'Senatori Calenda e Costo, che la disse anche accolta dall'ufficio centrale del Senato nell'esame d'un altro progetto di legge. Tornate del Senato del 12 e 13 Marzo 1888.

Digitized by Google

latrici 29,407 dichiarazioni d'inammessibilità o di rigetto, che i ricorsi discussi nell' anno 1876 nelle stesse materie ascesero a 11,834, sui quali si pronunziarono 7734 sentenze d' inammessibilità o di rigetto; che nel 1880 sul numero complessivo di 8909 ricorsi discussi, comprese le materie criminali, non essendovi distinta speciale per le materie correzionali e contravvenzionali, si ebbero 7945 dichiarazione d'irrecivibilità o di rigetto, colle proporzioni dell'89,18 per $^{0}/_{0}$ e solamente 964 sentenze di cassazione, colle proporzioni del 10,82 per $^{0}/_{0}$; e che nel 1881 sul numero di 9349 ricorsi discussi, anche relativi a crimini, delitti e contravvenzioni, si ebbero 8263 rigetti colle proporzioni dell' 88,38 per per $^{0}/_{0}$, e 1086 sentenze di cassazione colle proporzioni dell'11,62 per $^{0}/_{0}$ (1).

Ora chi non vede che, nella massima parte dei casi, trattasi di una facoltà sconfinata, di una manìa inconsiderata di ricorrere per annullamento a solo scopo di dilazionare l' espiazione della pena, la quale bisogna restringere ne' limiti del giusto e del ragionevole anche per evitare quelle lentezze, che ne sono il necessario portato, nell'amministrazione della giustizia correzionale? Il che si può ben raggiungere sia modificando l'art. 678 nel senso di sancire le possibilità che, rivivendo intera l'accusa, possa il ricorrente esser condannato ad una pena più mite, come ad una pena più grave di quella inflitta colla precedente condanna, sia colla riforma dell'articolo 657 proc. pen. nel richiedere garentie più severe e concrete da coloro che domandano l' annullamento della sentenza in tema di contravvenzioni o di delitti.

Ma per evitare il soverchio ingombro di siffatti ricorsi presso la nostra Corte regolatrice potrebbesi, coll'estensione di un criterio già accolto dalla nostra legge 12 dicembre 1875 informata al principio di far cessare l'abuso di ritardare, con domande di cassazione evidentemente inammessibili, l'esecuzione delle condanne correzionali e di polizia (2), statuire legislativamente, che non solo delle

(1) Statistica penale del 1875 pag. 84. 85—del 1876 pag 56, 57—del 1880 pag. 73, 74 e del 1881 pag. 97.

(2) L' art. 8° della citata legge suona così. « Se entro i dieci giorni suc-
« cessivi alla domanda di cassazione in materia correzionale o di polizia non
« è stato presentato il ricorso motivato giusta l'art. 659 del cod. di proc. pen.
« ovvero non è stato comprovato l'eseguito deposito della multa o l'indigenza
« del ricorrente, come prescrive l'art. 656 detto codice, oppure la costituzione
« in carcere del condannato o la di lui ammissione alla libertà provvisoria,

Digitized by Google

decadenze, ma altresì del merito dei ricorsi dovesse occuparsi una sezione della Corte di appello, che potrebbe intitolarsi *sezione dei ricorsi*, giusta la proposta dell' onorevole Mirabelli, (1) la quale giudicando col numero di cinque votanti, assicurerebbe il doppio vantaggio di offender meno gl'interessi locali e di rendere più celere l'esame dei ricorsi medesimi (2).

Ed a premunirsi contro l' altra obbiezione, che potrebbe farsi dipendere dal fatto di rimanere lesa l' unità del diritto e della giurisprudenza, si potrebbe adottare il temperamento di consentire al P. M. il diritto di ricorrere nello interesse della legge, con facoltà al condannato di giovarsi dell'annullamento in caso gli riuscisse favorevole.

54. Il terzo ed ultimo dei rimedi, che noi proponiamo per limitare nel penale l'enorme massa di affari, che quotidianamente ingombrano gli uffici giudiziari, e rendere possibile la riforma delle circoscrizioni e la riduzione del personale giudiziario, si è quello di limitare ad una sola le giurisdizioni istruttorie chiamate a vagliare i risultati delle istruzioni per determinare se sia, o meno, il caso del rinvio al giudizio innanzi al magistrato del merito dell'accusa.

Riesce, in verità, malagevole a comprendere, come essendo sufficiente, anche pei reati più gravi, una sola giurisdizione per esaminare il merito dell'accusa e pronunziar condanne a pene talvolta

---

« o almeno la presentazione della domanda per l'ammissione alla libertà provvisoria, giusta l'art. 657, la domanda di cassazione si avrà per rinunciata, « e sopra istanza del P. M., la Corte, il Tribunale od il Pretore che ha pronunciata la sentenza impugnata ne ordinerà l' esecuzione. La Corte ed il « Tribunale provvederanno in camera di consiglio.

« È derogato ad ogni altra disposizione contraria a quella di questo articolo ».

E colla relazione si rileva che scopo della legge « fu quello di far cessare « l'abuso ora esistente di ritardare l' esecuzione delle condanne correzionali « o di polizia con domande di cassazione evidentemente inammessibili ».

(1) Ibidem pag. 33.

(2) Nella discussione relativa alla unicità della Cassazione in materia penale fu da molti propugnato il concetto di lasciare alle Cassazioni locali l'esame dei ricorsi loro demandati per ragione di territorio deferendosi a quelle di Roma la discussione de' ricorsi a sezioni unite. Noi crediamo insistere sulle additate proposte e, per quanto concerne i giudizi de' giudici togati, sulla opportunità di estendere il concetto racchiuso all'art. 8 della legge del 12 dicembre 1875 per evitare che i ricorsi siano soverchiamente conglobati presso l'unica Corte regolatrice penale.

Digitized by Google

gravissime, vi sia poi bisogno d'una duplice giurisdizione per provvedere sull'ammessibilità dell'accusa e sul rinvio al giudizio. Certo, se il riesame fosse necessario e possibile, dovrebbe accogliersi il sistema opposto; ma se noi abbiamo dimostrato, e si consente, ch'è sufficiente il solo esame fondato sul processo orale demandato a'giudici popolari ne'crimini ed al magistrato togato nei delitti, non sappiamo trovar il movente del doppio esame nel periodo anteriore al pubblico dibattimento, e di cui le conseguenze pratiche son queste, che, eccetto i casi in cui trattasi di pronunziar l'accusa, non sempre il primo esame si fa con perfetta serietà di proposito, sia per la presenza in essa del giudice istruttore, cui tutto è demandato, preparazione di prove, relazione e redazione dell'ordinanza (1), e sia perchè si fa, forse, troppo a fidanza colla necessità del riesame da compiersi dalla giurisdizione superiore.

Noi movendo dal concetto che, anche pei crimini, una sola giurisdizione, purchè sia seriamente e solidamente costituita, risponda ai bisogni della punitiva giustizia, ci avvisiamo di proporre l'abolizione o della sezione di accusa o della camera di consiglio, la cui coesistenza nella pratica funzione degli ordinamenti della giustizia ci sembra una esagerazione, se non una inutile superfetazione. Senonchè allo scopo di evitare il soverchio accentramento, che ora si verifica presso le sezioni di accusa, taluna delle quali è chiamata ad esplicar la giurisdizione su di una considerevole massa di reati e di popolazione, crediamo sia opportuno e prudente conservare la camera di consiglio organizzandola però in guisa da costituir solida ed efficace garentìa nell'interesse della società e dell'individuo, che non deve mai ed in niuna ipotesi essere leggermente esposto alle ansie, alle molestie ed ai pericoli di un pubblico giudizio.

E quest'obbiettivo a nostro avviso potrebbe facilmente raggiungersi, ove si applicasse alla camera di consiglio il modo di funzionare della sezione d'accusa, cioè col numero di tre votanti fuori la presenza del giudice istruttore, che dovrebbe rimaner inteso unicamente alla preparazione de' processi e a sorvegliarne lo svolgimento nel periodo istruttorio. Essa dovrebbe esser presieduta dal Presidente del collegio, ch'essendo un Consigliere di appello in missione e di autorità e grado pari a chi presiede la Corte di assise, porterebbe nella novella giurisdizione quella se-

(1) Progetto Taiani X pag. 120 e seg.

Digitized by Google

rietà ed autorità ch'è richiesta dall'importanza della materia ch'è chiamato a governare in concorso dei colleghi non pregiudicati da criteri, per avventura, acquisiti nell' istruzione dei processi, ad uno dei quali dovrebb'esser affidato l'incarico della relazione in camera di consiglio e la redazione della ordinanza o sentenza di accusa, nella stessa guisa che ora si pratica presso le sezioni di accusa.

Però noi vorremmo che la giurisdizione della camera di consiglio andasse limitata ai soli crimini, mentre pei delitti, che non possono spedirsi per citazione diretta, perchè è necessario un periodo di preparazione negli elementi di prova, abbiamo già rilevato che l' apprezzamento degli stessi e l' ordinanza di rinvio fosse pronunziata dal solo giudice istruttore, facoltà che a noi non sembra punto eccessiva, ove si consideri che di tali attribuzioni era egli investito, senz' alcuno inconveniente, prima di adottare l' istituto della camera di consiglio, sull' esempio della Francia, dove per altro, trovasi già abolita, ed ove si rifletta che, anche secondo l' ordinamento attuale, può l' istruttore di accordo col procuratore del Re definire, date certe condizioni, un procedimento relativo anche a reato gravissimo.

Compiuta quindi l' istruzione, le richieste spiegate in conformità dell' art. 246 cod. proc. pen. dal P. M., la cui direzione sarebbe affidata ad un sostituito procuratore generale, dovrebbero rivolgersi alla camera di consiglio pei crimini ed al giudice istruttore pei delitti.

Ma perchè l'ufficio della Procura Generale potesse spiegare, sull'andamento di tutti i procedimenti e segnatamente in quelli relativi a crimini, un' assidua vigilanza, noi vorremmo che in un termine brevissimo gli fossero spediti i processi in cui si è pronunziata l'accusa per provvedere alla formazione della lista e dell'atto di accusa, e quelli in cui si è dichiarato il non luogo pel diritto di opposizione, che noi vorremmo conservato al Procuratore generale. L' esame di esse poi, al pari di quelle che potrebbero prodursi dagli accusati per crimini, e di tutti gl' incidenti relativi a libertà individuale, cui potessero dar luogo le ordinanze rese dalla camera di consiglio nei crimini, dovrebbe esser devoluto alla stessa sezione correzionale istituita pei ricorsi in materia correzionale giudicante, però, col numero sufficiente di tre votanti, mentre per quelli prodotti avverso simili provvedimenti resi dal Giudice istruttore la cognizione dovrebbe andar attribuita alla camera di consiglio.

Digitized by Google

Così tutti i diritti sarebbero tutelati, tutti gl'inconvenienti evitati, si terrebbero distinte le due facoltà d'istruire e di giudicare, sarebbe assicurata la serietà e la speditezza di tutti i procedimenti, e specialmente di quelli relativi ai delitti, con un considerevole risparmio di tempo e di spese.

55. Da tutte le svolte considerazioni si desume, che noi non siamo troppo propensi a conservare la teorica dei rinvî, già in vigore nella Francia e nel Belgio, la quale porta uno spostamento negli ordini delle diverse giurisdizioni, sottrae la causa ai suoi giudici naturali, rendendo arbitraria ed incerta la competenza, e determina un preventivo apprezzamento del fatto costituente reato nella sua figura obbiettiva e subbiettiva, dal quale può rimanere limitata la sfera di cognizione del giudice del merito e menomata la libertà del suo convincimento.

Ma, ove nella riforma del codice di precedura penale volesse conservarsi, essa potrebbe virtualmente ed implicitamente circoscriversi, a condizione che la figura del reato, e la sua punibilità, anche in rapporto alle modalità più salienti come età, complicità, tentativo e circostanze sensanti definite dalla legge, fossero determinate nel codice penale, e a condizione che venisse limitata quella sconfinata latitudine concessa al magistrato nell' applicazione della pena. Laonde riducendosi quella facoltà al semplice accertamento dei fatti speciali, piuttosto che alla estimazione di essi, potrebbe farsene applicazione dall' istruttore nei delitti e dalla camera di consiglio nei crimini, fermi rimanendo i rimedi, di cui sopra abbiamo parlato, e che dovrebbero riassumersi nella persona del Procuratore Generale (1).

56. Da quanto siamo venuti fin quì esponendo si raccoglie, che noi siamo compresi della necessità di dover ridurre il personale giudiziario a quello strettamente necessario allo svolgimento dell' ardua missione ad esso confidata; e solo ci siamo studiati di trovare il modo pratico, perchè tale riduzione non si traduca in una menomazione di quelle garentìe, che società ed individuo han ragione di attendere da una razionale riforma degli ordinamenti giudiziari. E ci siamo ultimamente fermati sulla soppressione dei due assessori chiamati ad integrare il giudice togato

(1) Massabiau — Manuel du Ministèr publici. 1857 § 1924 — Relazione premessa al progetto di legge pel riordinamento della giustizia correzionale presentato dal Ministro De Falco al Senato nella tornata del 19 aprile 1866.

Digitized by Google

presso la corte di assise, la quale consigliata dagli onorevoli Mancini (1) e Taiani (2), come tendente ad eliminare una superfluità in vista della marcata disparità di grado fra gli assessori, giudici di Tribunale, ed il Presidente, Consigliere di appello, che finisce per assorbirli, e dalla commissione giudiziaria, come una conseguenza dell'istituto del giudice unico, da tutti viene additata come rimedio opportuno ad assicurare maggiori economie e come temperamento necessario dal momento che il modo di esplicamento della funzione ad essi demandata rivela, in pratica, l' inutilità della loro presenza (3).

Tuttavolta, prescindendo dal temuto pericolo dell' assorbimento e della sovra imposizione, la quale se fosse reale ed inevitabile, diverrebbe permanente colla vagheggiata trasformazione della funzione di Presidente in quella di Consigliere in missione, con che è demarcato ancora più il distacco fra i giudici ed il loro capo, noi crediamo che la quistione dovrebbe porsi così:

Stante l' importanza dei giudizi relativi all' alto criminale, che si svolgono innanzi la Corte di assise, e tenuto conto dei gravi incidenti che spesso sorgono all' udienza e della sconfinata latitudine che, nell' applicazione della pena, la legge lascia spesso al giudice togato, non che del bisogno della motivazione estesa alle sentenze e alle ordinanze ed, infine, della facoltà del rinvio al nuovo giudizio in caso di maggioranza relativa nel verdetto, fa mestieri indagare se possa dare maggiore affidamento di una esatta amministrazione della giustizia il giudice singolo od il collegiale.

E quì non sarà inopportuno rilevare, che nella primitiva istituzione delle Corti di assisie l' elemento togato, coerentemente al sistema francese, era rappresentato dalla collegialità composta di tre consiglieri di pari grado, uno dei quali esercitava le funzioni di Presidente.

Ma surti nel 1864 insistenti concetti di riformare, a scopo di economia, l'ordinamento giudiziario, fu proposta la trasformazione dei due assessori affidandone le funzioni ai giudici di Tribunale. In ordine alla quale riforma l'illustre Ministro Pisanelli si esprimeva così:

« Non esito parimenti ed assentire la terza proposta, ed io

(1) Progetto n. 122 Cap. IV pag. 5.
(2) Progetto Cap. VIII § 2 pag. 102.
(3) Relazione citata pag. 145.

Digitized by Google

« presenterò un progetto di legge riguardante i giudici delle as-
« sise. Indubitatamente è questa una proposta che tende a dimi-
« nuire le spese della giustizia penale, senza scemar per nulla
« l' autorità delle Corti medesime.

« L' ufficio de' Consiglieri che assistono il Presidente delle as-
« sisie è così leggiero, che ciascuno dovrà credere sufficienti i giu-
« dici di circondario senza portare il danno all' erario di mante-
« nere per questi un più largo numero di Consiglieri di appello, e
« di sostenere le indennità che questi consiglieri hanno diritto di
« percepire » (1).

La proposta presentata fu tradotta in legge.

Vuolsi pertanto considerare che la riforma non passò senza seria obbiezione, segnatamente per parte dell' ufficio centrale del Senato, il quale, coerentemente al sistema accettato in Francia colla legge del 4 maggio 1831, e ad una riserva racchiusa nella legge belga del 15 maggio 1849, proponeva, che nei circoli, ove risiede la Corte di appello, le assise dovessero essere tenute da tre consiglieri, mentre negli altri circoli potevano gli assessori essere tratti dai membri del Tribunale, ed anche da' Consiglieri, ove la Sezione di accusa lo avvesse ritenuto conveniente (2).

Ed al proposito noi osserviamo che, se il pensiero, onde la riforma fu ispirata, fu quello di raggiungere una considerevole economia senza diminuire l'importanza delle Corti di assise e le garentìe che in esse s'incarnano, dal momento che la riforma non ha fatto buona prova e l' importanza n'è rimasta menomata, al dir degli autori dei diversi progetti, potrebbe, come legittima conseguenza, presentarsi quella di ritornare al pristino sistema che assicurava quella maggiore importanza e quella somma di garentìe ch' essa è chiamata a rappresentare, come si riconosce da quei medesimi che ne propugnano la soppressione; e non già trasformar prima, per ragioni di economia, la Corte di assise sostituendo ai due consiglieri due giudici di Tribunale, e poscia, sempre per ragion di economia, abolire del tutto anche questi ultimi, sostituendo al giudice collegiale il giudice singolo, il che non ci sembra consentaneo al principio, tante volte proclamato, che la ri-

(1) Tornata della Camera del 22 Aprile 1863.

(2) Relazione dell' ufficio centrale del Senato del dì 11 Luglio 1863, articolo 1° — E discussione del progetto avvenuta nelle tornate del 17, 21, 24 e 25 Luglio detto anno.

Digitized by Google

forma giudiziaria non debba informarsi a grette vedute economiche o di bilancio (1).

Bisognerebbe per lo meno dimostrare la superfluità del magistrato collegiale con argomenti tratti non dal solo modo, onde son ridotti attualmente a funzionare le Corti di assisie, ma sibbene dalla loro inutilità dal punto di vista delle funzioni loro conferite e de' diritti che son chiamati a tutelare.

Finchè dunque questa dimostrazione non sia fatta, nè si potrà

(1) Nel recente progetto dell'On. Zanardelli si trova nell'art. 9 sancito un provvedimento, in forza del quale è fatta facoltà di deferire al Presidente del Tribunale, parificato il grado a Consiglieri di appello, la presidenza delle Corti di assisie che seggono fuori il capoluogo della Corte di appello, e ciò allo scopo, come si raccoglie dalla relazione che lo procede, « di conseguire « una notevole economia ed una più sollecita trattazione delle cause deferite « alla Corte di assisie ».

Comunque si tratti di una semplice facoltà circoscritta alle Corti sedenti fuori il capoluogo del distretto, pure la stessa non ci sembra consigliata da ragioni apprezzabili di convenienza e di opportunità. Imperocchè in vista di essa ne'giudizi di alto criminale demandati alla Corte di Assisie l'elemento togato sarebbe di fatto rappresentato da giudici appartenenti alla magistratura collegiale inferiore, il che, verrebbe a scemare ancora più l'autorità morale delle Corti di assisie, ed anche perchè la riforma guardata sotto il punto di vista pratico ci sembra inattuabile. Ed infatti nella nuova circoscrizione giudiziaria, la quale, per necessità di cose, dovrà estendersi anche al giudice collegiale, verranno a scomparire i Tribunali di minore importanza a simiglianza di ciò che si propone di fare per le preture, il che farà svanire senza dubbio il pericolo che i Presidenti di tribunale restino inoperosi. Ora basta rendersi conto della gravità e varietà delle attribuzioni di cui è investito un Capo di collegio per comprendere che la sua attività, per quanto possa essere spiccata, resterà certamente assorbita dalle cure a lui derivanti dalla sua importantissima funzione, e che quindi gli riuscirebbe malagevole, se non impossibile, di potersi con serenità e con serietà di propositi dedicare a quelle non meno ardue e delicate inerenti alla presidenza della Corte di assise. Con tale fusione, a nostro avviso, l'uno a l'altro ufficio, e forse amendue, verrebbero a svantaggiarne con discapito del corso normale e spedito de' giudizi e de' vitali interessi, che amendue son chiamati a tutelare. Oltrecchè attuandosi tale riforma resterebbe anche compromessa l' altra da noi propugnata di ridurre ad una sola le giurisdizioni di rinvio, imperocchè o questa sarebbe la Camera di consiglio, e dovendo essa per la maggiore autorità esser presieduta dal Presidente del Tribunale o Consigliere di appello, tale sua funzione sarebbe incompatibile con quella di Presidente di Corte di assise, ovvero dovrebbe seguitare a provvedere la Sezione di accuse composta di tre consiglieri, e allora la Corte di assisie per la sua stessa costituzione organica si troverebbe impari, per autorità morale e per prestigio, al magistrato di rinvio.

Digitized by Google

fare, avvegnachè, tenuto conto della gravità dei diritti od interessi che la Corte è destinata a governare e tutelare, degli sconfinati poteri che anche nell' organamento attuale sono demandati al Presidente, così nell' ordine direttivo, che discrezionale per cui egli nei limiti delle legge può dirsi quasi onnipotente, e tenuti presenti i criteri prevalenti nella giurisprudenza che impone, a garentìa dell'accusa e della difesa, la Corte costituisca un assiduo ed oculato controllo sul modo di spendere le facoltà al medesimo attribuite, non troviamo conforme ai dettami della logica giuridica riassumerli tutti in una sola mano distruggendo ed abbattendo, improvvidamente, il principio della collegialità, nella quale noi crediamo s' incarni la sovrana tutela di tutti i diritti garentiti dal legislatore e di tutti i mezzi legittimi ad assicurarli.

È indubitato, però, e conforme ai principi razionali di ermeneutica legale, che quella collegialità debba essere organata in modo da rispondere a' fini della sua istituzione; e nel progetto del Ministro Taiani troviamo un accenno che deve servirci di guida nello scongiurare gli inconvenienti lamentati. Ivi sta detto, e la pratica lo conferma, che la scelta dei due assessori non sempre cada sui membri più intelligenti ed operosi del Collegio: è questo il movente degli sconci deplorati, è quì la radice del male. Ma se la riforma giudiziaria tende a migliorare in generale il personale giudiziario, a questo inconveniente sarà presto ovviato; anzi, perchè quella missione di assessore fosse più ricercata e non essere considerata quasi come una diminuzione di capo per quelli che vi son destinati, noi ci avvisiamo di proporre che la condizione degli assessori fosse migliorata sia col conferir loro un mezzo grado di più, come avviene pei vice-presidenti di Tribunale, sia attribuendo loro una modesta indennità, che, elevandoli nell'estimazione dei colleghi e del pubblico, certo conferirebbe ad accrescere l' importanza ed il decoro degli assessori alla Corte di assisie; indennità che sarà lieve cosa in confronto al dispendio cui si andrebbe incontro ove dovesse tornarsi al sistema antico della Corte di assise composta di tre Consiglieri, ai quali tutti, oltre lo stipendio maggiore, bisognava corrispondere le indennità nella stessa misura attribuita al Presidente (1).

(1) È degno pertanto di nota che autorevoli magistrati, come il Ratti (pag. 44) il Bartolucci (pag. 55) il Cesarini (pag. 70), ed il Marchionni (la riforma giudiziaria in Italia pag. 24) si dichiarano contrarî a tale soppressione comechè improvvida e pericolosa.

Digitized by Google

Al quale temperamento siamo sospinti dalla previdente cautela adottata dalla citata legge sanzionata nel Belgio, la quale, pur ammettendo, entro certo limiti, la sostituzione dei due giudici a'due consiglieri, si mostrava profondamente compresa della necessità di non diminuire l'importanza delle Corti di assisie e le garentìe che in essa s' incarcano prescrivendo nettamente, che « Dans toutes les provinces la Cour d'assises sera composée d'un « membre de la Cour d' appell, délégué à cet effet, qui sera le « président des assises; et des doux juges pris *parmi les prési-* « *dent et les juges les plus anciens du Tribunal* de prémiere « instance. »

Ed ove questo temperamento fosse accolto, un altro vantaggio imponente verrebbe assicurato, ed è che, destinandosi alle assisie giudici anziani e distinti, che, equiparati ai vice-presidenti, dovrebbero per la promozione passare a Consiglieri di appello, potrebbero, dopo la pratica acquistata ne'giudizi per giurati, apprestare un semenzaio di eletti Presidenti di Corte di assise, dei quali si sperimenta il difetto.

Nè crediamo che colla proposta soppressione sarebbero assicurati vantaggi così considerevoli da determinare questa grave riforma, imperocchè tanto nel progetto dell' on. Mancini, che in quello dell'on. Taiani, si fa ascendere a circa 100 il numero dei giudici, il cui posto si renderebbe vacante colla soppressione degli assessori alle assisie. Ma non si è dagli egregi proponenti posto mente, che gli assessori prestano assiduo servizio presso i Collegi, ove sono incardinati, e dal quale vengono dispensati solo pel tempo che son chiamati ad intervenire nei diversi circoli di assise, i quali, al certo, non funzionano l' intero anno, e taluni meno importanti espletano il lavoro in una sola sessione.

A che cosa dunque si limiterebbe in pratica la proposta soppressione degli assessori alle assise, se non alla riduzione di pochissimi seggi di giudici di Collegio che neppure in tutti i centri dei Tribunali potrebbe attuarsi? Avverrebbe, se noi non c' inganniamo, quello stesso ch'è avvenuto colla riforma dell'istituto del pubblico ministero, le cui attribuzioni si sono limitate al solo svolgimento della giustizia penale; ed essendo il personale rimasto quasi identico, non si è assicurata alcuna seria economia al bilancio dello stato.

Invece, se non andiamo errati, l'economia sarebbe più sicura e considerevole, ove si volesse estendere anche alle Corti di assisie,

Digitized by Google

il concetto fondamentale da noi additato per la riforma delle circoscrizioni è consistente nella soppressione di tutti i centri inutili all'amministrazione della giustizia; e poichè dall'accurata relazione del bilancio di G. e G. per l'anno 1880 risulta che in 16 Corti ordinarie e 24 straordinarie si discussero appena 20 cause o meno (1), noi crediamo che prendendo, come estremo limite, codesta cifra già abbastanza modesta, potrebbero sopprimersi tutte quelle che non l'abbiano raggiunta, siano Corti ordinarie o straordinarie.

57. Sintetizzando le considerazioni svolte in questo capitolo, e tornando al punto, onde prendemmo le mosse, noi possiamo crederci autorizzati a conchiudere, che alla base delle statistiche giudiziarie relative a ciascun ordine di giurisdizione, e tenuto conto della diminuzione di affari dipendente dall' attuazione della triplice riforma da noi propugnata, potrebbe, per ciascun centro giudiziario, fissarsi una media, non altrimenti variabile che per imperiosi e riconosciuti bisogni della giustizia da vagliarsi alla base dei voti dei Consigli provinciali e delle informazioni dei rispettivi Capi di collegio, e sopprimere, senz'altro, quelle Preture, Tribunali e Corti di appello, che si fossero trovate, durante il settennio, inferiori alla media designata, provvedendo ad un tempo alla riduzione del personale giudiziario ed al suo miglioramento morale ed economico.

E quando siano veramente migliorate le condizioni morali e materiali della Magistratura italiana, quando le fosse assicurato un trattamento adeguato ed una posizione così salda ed elevata da rispondere all'importanza della sua missione ed al posto che le spetta nell' ordinamento dei poteri costituzionali dello Stato, allora, senza dubbio, essa non tarderà ad essere circondata del prestigio necessario all' adempimento delle sue delicate funzioni; e col crescere di tal prestigio non verranno meno i mezzi di rinsanguare gli ordini giudiziali e di rinvigorirli con elementi di forza e di sapienza prescelti dalla curia e dalla cattedra. Nè mancheranno i giovani distinti per capacità e coltura giuridica, i quali fra la vita calma ed agiata, che loro offrirebbe la posizione di magistrato, e la vita battagliera ed insicura delle lotte forensi, non tarderebbero di preferire la prima, come quella che presente-

(1) Relazione Romeo pag. 14 e 15.

Digitized by Google

rebbe condizioni molto apprezzabili di sicuri vantaggi, di decoro e di maggiore serenità di animo, imperocchè non bisogna obbliare il criterio, cui accennava Lord Brougham, che il trattamento del giudice dev'essere così considerevole da rendere possibile al posto di magistrato la nomina degli avvocati più abili ed accreditati, e che infine non potrebbe sfuggir all'appunto d'idealismo quel sistema, in forza del quale si pretendesse aver magistrati illuminati, senza garentirli moralmente e senza assicurar loro una posizione degna e corrispondente all'alto ufficio che son chiamati ad esplicare.

Digitized by Google

CAPITOLO VII.

Modo come dovrebbe esser disciplinato il principio d'inamovibilità garentito al potere giudiziario dall'art. 69 dello Statuto fondamentale del Regno, e dell'art. 199 della Legge sull'ordinamento giudiziario.

SOMMARIO — 58. Divergenza di criteri sull'estensione dell'inamovibilità—59. Obbietto e limitazione di essa al solo ufficio—60. Cautele nell'apprezzamento dei motivi determinanti il tramutamento—Precedenti legislativi e voti di riforma—61. Esame critico delle diverse proposte e delle Commissioni consultive di giustizia—62. Si propone l'istituto d'un'alta Commissione censoria presieduta dal Ministro destinata a vagliare le ragioni inducenti la cessazione dell'inamovibilità *ratione loci* e le necessità o utilità del servizio.

58. L'altra necessità cui bisogna provvedere riflette l'inamovibilità, la estensione da darsi alla stessa ed il modo, onde tale garentìa dovrebb'essere disciplinata.

L'art. 69 dello Statuto fondamentale del Regno suona così:

« I Giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di man-
« damento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio ».

Al quale principio coordinandosi l'art. 199 della legge sull'ordinamento giudiziario prescrive:

« I funzionari dell'ordine giudiziario che hanno, a' termini
« dell'art. 69 dello Statuto, acquistata l'inamovibilità, non pos-
« sono esser privati del loro grado, o sospesi, nè posti, senza il
« loro consentimento, in disponibilità, in aspettativa o riposo,
« anche con pensione, salvo ne' casi previsti dalla presente legge,
« e secondo le forme in essa prescritte.

« Possono bensì per l'utilità del servizio essere tramutati da
« una Corte o da un Tribunale ad un'altra Corte o Tribunale, con
« parità di grado e di stipendio. » (1).

---

(1) Sull'estensione del principio d'inamovibilità si diversificano le varie costituzioni in quantochè la legge fondamentale del regno unito di Svezia e Norvegia adottata dall'assemblea nel 17 maggio 1814 (art. 22) — la costituzione francese del 1830 (art. 49) — la belga del 9 febbraio 1831 (art. 100) e la legge fondamentale di Danimarca sanzionata nel 28 giugno 1866 (art. 73) proclamano l'inamovibilità assoluta dei magistrati estendendola così al grado come alla sede.

Lo Statuto brasiliano del 1824 (art. 153), la legge portoghese del 27 aprile 1866 (art. 120), quella dello Stato austro-ungarico del 21 dicembre 1867 (art. 6) cui fece seguito l'altra del 21 maggio 1868, (§ 43 e seguenti), la co-

Digitized by Google

Sulla interpretazione di tali sanzioni e sulla portata della garentía con esse consentita molto si è disputato: vi à chi à sostenuto, che essendo il nostro ordinamento giudiziario una riproduzione del francese, anche a non ritenere l'inamovibilità assoluta così pel grado come per la sede, non potrebbe mai attribuirsi al Governo il giudizio de'motivi che possono determinare il tramutamento. E son notevoli le seguenti riflessioni:

« Date al Governo il dritto di tramutare il giudice inamovibile, « al pari di ogni altro impiegato, e voi metterete la magistra- « tura alla dipendenza di tutti i ministri che si avvicendano al « potere, di tutti i loro amici politici e personali, di tutti i con- « sigli amministrativi, di tutti i deputati, di que' della mag- « gioranza per la protezione presente e di que' della minoranza « per la futura, della stampa infine e degli elettori, che vogliono « conservare o aumentare la loro influenza presso le autorità « giudiziarie o governative mediante il voto che a questo patto « dànno al deputato. Norma del giudice non sarà più la Legge, « ma ciò che reputa più confacente a mantenersi saldo nel suo « seggio » (1).

Ed il Thonissen osserva al riguardo della inamovibilità che « Questo pensiero è giusto e profondo ad un tempo—Cosa di- « venterebbero le garentíe costituzionali, le immunità ed i dritti « de'cittadini, se il potere esecutivo disponesse di un mezzo co- « stante ed efficace d'influire sulle sentenze de'Tribunali? Se po- « tesse obbligare i giudici a mostrarsi compiacenti e timidi met- « tendoli in tutti i momenti della carriera nella necessità di sce- « gliere tra i doveri ed i vantaggi annessi alla loro carica?

« Tale sarebbe frattanto, segnatamente nelle monarchie costi- « tuzionali, la condizione della magistratura, se la sua sorte fosse « abbandonata alle ingerenze, ai capricci, a' rancori de' partiti « dominanti. La inamovibilità della magistratura è una massima « costituzionale che non ha bisogno di essere dimostrata » (2).

Altri, invece, ritenendo che il nostro ordinamento giudiziario

---

stituzione spagnuola degli 11 settembre 1870 (art. 234 e seguenti) e la legge sull'ordinamento giudiziario per l'impero germanico del 27 gennaio 1877, entrata in vigore nel 1° ottobre del seguente anno, (§ 2 e 3) sanzionano la inamovibilità relativa limitandola alla sede.

(1) Mirabelli—Monografia citata Cap. VIII. pag. 47.

(2) La Const. Belge § 472.

Digitized by Google

fosse stato tolto di peso da quello del Belgio, propugna virilmente il principio di doversi la inamovibilità circoscrivere al solo grado, non essendosi nello Statuto italiano riprodotta la sanzione scritta nello Statuto belga, ove sta detto espressamente, che il tramutamento d'un giudice non può aver luogo che per nuova nomina e di suo consenso (1).

Molti poi, riponendo nella sola inamovibilità la garentía dell'indipendenza del potere giudiziario, hanno sostenuto recisamente la necessità che debba essere assoluta ed estendersi così al grado come alla sede, e si è soggiunto che, data la divisione de' poteri, così necessaria a concretare nel campo de'fatti la tutela dei dritti individuali e la civile eguaglianza, la garentía dell'inamovibilità non possa scompagnarsi dalla qualità di magistrato essendo essa una conseguenza del sistema che affida la nomina de'giudici al potere esecutivo (2).

59. Ma è mestieri anzitutto determinare lo scopo, per cui è scritta quella garentía, e se sia sancita nell' interesse del magistrato o per assicurare alla civile convivenza l' imparzialità dei giudizi.

A noi sembra che la garentía dell'inamovibilità sia consentita al magistrato solamente in vista della missione che compie; e quindi, a rigor di termini, non al magistrato, ma alle funzioni da lui esercitate nel senso che, per garentire allo stesso libertà piena di convincimento ed assicurare l'assoluta imparzialità dei suoi atti, lo si è voluto francarlo da ogni timore e da ogni più lontana apprensione che, o ferendo interessi suscettibili, o dandosi a quel convincimento ed agli atti per lui compiuti una sinistra interpretazione, potesse derivargliene un danno sia col vedere deteriorata la sua posizione sociale, sia nel dover andare incontro a disagi di altra specie; timore che al certo verrebbe a menomare, se non a distruggere, la sua libertà di azione e, quindi, a comprometterne l' imparzialità e l' indipendenza.

Il criterio regolatore, adunque, della garentía dell' inamovibilità scritta a vantaggio del potere giudiziario si è di scongiurare il pericolo che un potere estraneo potesse sconfinare ed invadere il terreno riservato all'azione della giustizia, evitando che un'in-

(1) Discorso dell' on. Taiani pronunziato alla Camera nella tornata del 18 Gennaio 1879.

(2) Casanova ibidem. Lezione 38 n. I. e III.

Digitized by Google

fluenza qualunque potesse paralizzare i movimenti di chi è chiamato ad amministrarla, e che la sua indipendenza potesse restarne menomata; « car celui qui dispose des juges est facilment « soupsonné de disposer des jugements » come fu opportunamente osservato; e basterebbe questa facoltà di aver de'giudici a proprio talento per rendere illusorie tutte le garentíe ed ingenerare il più completo assolutismo.

Da ciò si scorge che il principio dell'inamovibilità è sanzionato, meno nell'interesse individuale del giudice, che nell'interesse sociale; ed essa, giusta il pensiero di Carlo Comte, in definitiva si risolve nell' altra garentía accordata a ciascun cittadino di essere giudicato dai suoi giudici naturali e secondo lo spirito che ha presieduto alla loro scelta. « On se convaincra aisément, que le seul « résultat réel de l' inamovibilité du pouvoir judiciaire, est la « garentie donnée aux citoyen, qu'il seront constantement jugés « selon l'esprit qui aura présidé au choix des juges ».

Ed ecco come si esprime un egregio magistrato sostenitore convinto del principio dell' inamovibilità.

« L'inamovibilità *ratione offici* e *ratione loci* non è stata...... « ammessa nell' interesse del giudice, ma nell' interesse sociale; « e se questo richiede che il giudice sia sospeso, rimosso, o tra- « slocato, bisogna farlo. *Prevenite* e *punite* l' abuso...... ma pel « timore dell' abuso non impedite l' uso legittimo d' una facoltà « che interessa l'intera società » (1).

Ed altri ha soggiunto « che l'inamovibilità è necessaria, ancor « più che al magistrato, a'privati litiganti, perchè allora soltanto « la confidenza del pubblico è pienamente accordata al magi- « strato, quando si ha la persuasione, che esso non ha ragione di « speranze o di timori, nè quindi è esposto a cedere ad influenze « che possono tentare la sua imparzialità » (2).

In altri termini il concetto dell' inamovibilità non può essere inteso in senso lato ed assoluto, imperocchè, al dire del Meyer, l'inamovibilità de'giudici non deve trasformarsi nel privilegio di rendersi superiori alla Legge, che essi sono chiamati ad applicare; e se fosse altrimenti, il giudice in nessun caso potrebbe essere nè destituito nè rimosso, neppure per condanna penale o per fisica infermità. Oltrechè volendosi tenere strettamente al

---

(1) Mirabelli. Opera citata, Capitolo II.
(2) Discorso dell'on. Mancini. Tornata della Camera del 19 Aprile 1877.

Digitized by Google

principio dell'inamovibilità inteso in senso assoluto, si andrebbe incontro al pericolo di far sorgere degli inconvenienti di fronte a'quali sarebbe impossibile negare la necessità del tramutamento.

Se dunque il concetto dell' inamovibilità è relativo, e se essa è è scritta, non già nell'interesse del giudice, ma nello interesse sociale, ne segue che possono esservi altre condizioni apprezzabili dal legislatore per limitarne la portata e l' applicazione.

Il giudice, infatti, potrebbe abusare della garentìa dell'inamovibilità, potrebbe talvolta per relazioni, parentele od altre aderenze trovarsi, senza volerlo, in un ambiente sfavorevole, capace a compromettere la imparzialità e l'indipendenza de' suoi atti, o almeno potrebbe far sorgere il dubbio che siano compromesse; e sotto questo punto di vista è mestieri sovra tutto, che la pubblica opinione sia rassicurata e si senta tranquilla e persuasa, che i suoi magistrati siano di fatti e non di nome imparziali ed indipendenti.

E, secondo un altro ordine d'idee, non va trasandato, che talvolta possono verificarsi degl' inconvenienti, che bisogna eliminare, e che tal' altra impellenti esigenze del servizio possono richiedere speciali provvedimenti: nel primo caso il tramutamento è reclamato dall'interesse dell'istesso magistrato il cui prestigio bisogna tutelare, e nel secondo esso viene imposto dall' interesse del servizio ch'è superiore agl'interessi individuali; ed il volere, in tali casi, prescindere dal tramutamento importerebbe esagerarne stranamente il concetto con evidente jattura del buon andamento del servizio e tal volta con danno dell' istesso magistrato che vuolsi garentire. Nè basta il dire che il giudice parziale o partigiano si rimuove, imperocchè spesso nella pratica s'incontrano situazioni che possono superarsi con temperamenti più moderati e senza ricorrere a misure così radicali (1).

È chiaro, adunque, che l' inamovibilità dall' uffizio può ben intendersi ed attuarsi, mentre che la inamovibilità dalla sede sarebbe inconcepibile ed inattuabile. E se avessimo bisogno di autorità, noi potremmo fare appello all' avviso concorde di uomini autorevoli e competenti nella materia, non esclusi quelli che, seguendo le orme della costituzione belga, vorrebbero dar larga interpretazione a tale garentía, i quali, in definitiva, son costretti a riconoscere ciò che la esperienza quotidiana ci apprende.

---

(1) Mirabelli *ivi* Cap. VII — Mancini, Tornata del Senato del 23 Giugno 1876—Bonasi ibidem — Cap. V. § 50.

Digitized by Google

Che anzi, volendosi dare un'estensione troppo esagerata alla garentía della inamovibilità, verrebbe ad urtarsi contro un altro scoglio, qual è quello del regionalismo della magistratura, altro fattore di decadenza del prestigio del potere giudiziario, e verrebbe a darsi un carattere, direm così, d'immobilità al corpo giudiziario col prescindere dal tramutamento d'un magistrato, la cui permanenza in un dato luogo fosse divenuta moralmente impossibile.

60. Non è dunque sul dritto a tramutare un giudice inamovibile e sulle utilità o necessità svariate, che possono reclamarlo, che può sorger quistione, ma sibbene sul punto di vedere a chi debba esser demandato l'apprezzamento delle condizioni le quali valgano a determinarlo; ed è quì che bisogna ricercare limite e misura perchè ogni sospetto di abuso fosse eliminato.

E sotto questo aspetto vediamo quali siano stati, i metodi escogitati per disciplinare siffatto principio ne' diversi progetti sottoposti all' esame del Parlamento.

Con la legge Siccardi promulgata nelle antiche provincie del Regno sotto la data del 19 Maggio 1851 n. 1166, essendosi accolto nell'art. 1° il principio che il magistrato inamovibile non potesse essere, senza il suo consenso, tramutato dalla sede, fu attribuito all'autorità giudiziaria istessa, e per essa al magistrato di Cassazione, l' apprezzamento delle condizioni che potevano determinare la revoca o il collocamento a riposo, la di lui dispensa dal servizio o la sua traslocazione.

Il progetto Rattazzi presentato al Parlamento subalpino a 27 dicembre 1853, che si ritenne informato ad un principio di diffidenza verso il potere giudiziario, si avvisava di demandare in modo incondizionato ed assoluto al potere esecutivo l' apprezzamento delle condizioni che potessero determinare il tramutamento d'un magistrato inamovibile col solo dritto ad una indennità; e lasciando alla Corte di cassazione la facoltà di pronunziare pene disciplinari e di proporre al Ministro di giustizia, in via disciplinare, la rivocazione d'un giudice, istituiva un Consiglio superiore di disciplina composto di elementi tratti, in egual numero, dal Senato, dalla Camera e della Corte di cassazione e presieduta dal Ministro di giustizia per vagliare i fatti inducenti la perdita della inamovibilità dell'ufficio.

Il progetto presentato al Parlamento nella tornata del 26 marzo 1856 dal Ministro De Foresta non faceva che riprodurre, con qualche lieve modificazione, il progetto precedente, solo riservando

Digitized by Google

alla Corte di cassazione il giudizio sulle cause d' inettitudine o d' indegnità che potevano indurre la perdita dell' inamovibilità *ratione offici*.

In amendue questi progetti, come presso le commissioni che ebbero ad esaminarli, prevalse il doppio concetto di considerare la facoltà di tramutare un giudice inamovibile, come un atto ordinario di amministrazione, e che di tale facoltà non potesse spogliarsi il potere esecutivo senza menomarne la responsabilità costituzionale; e solo le due commissioni si avvisarono di non lasciarla totalmente libera nelle mani del Ministro, proponendo, all' uopo, un Consiglio di disciplina composto di magistrati inamovabili, cui dovevano comunicarsi le circostanze, onde si rendeva necessario il tramutamento per esigenze di servizio. Ma per le divergenze e la lentezza, con che la discussione procedette negli uffici, nessuno dei due progetti giunse ad esser discusso nel parlamento subalpino.

La legge organica giudiziaria pubblicata al tempo dei pieni poteri dallo stesso Ministro Rattazzi sotto la data 13 novembre 1859 s' informò agli stessi criteri del disegno di legge proposto nel 1853 con l'emenda apportatavi dall' on. De Foresta, e, riservando alla cognizione della Corte di cassazione il giudizio sulle cause che potessero determinare la revoca, la sospensione o la rimozione d' un giudice inamovibile, attribuiva in modo assoluto ed incondizionato la facoltà del tramutamento al potere esecutivo senz' altro freno che quello dipendente dalla sua ordinaria responsabilità.

Codesta legge fu estesa a tutte le provincie del Regno, e quindi alla Venezia ed alle Romagne che più tardi vennero a formar parte della grande famiglia italiana. Ma non tardò a farsi avvertire la necessità di una riforma atta a disciplinare in modo più razionale il principio di cui ci occupiamo; ed il progetto presentato dal Ministro Vacca, preso in considerazione dal Senato nella tornata del 3 maggio 1870, demandava alla Corte di cassazione lo apprezzamento dei motivi, che potessero determinare il tramutamento d'un giudice inamovibile dichiarando se vi fosse luogo o meno alla sua traslocazione. Ma in sostanza era sempre conservata al potere esecutivo la facoltà di tramutare un giudice inamovibile, sia perchè tale avviso non aveva che un valore consultivo, sia perchè il Ministro poteva non tenerne conto provocando un avviso motivato dal Consiglio de' ministri.

Il Senatore De Falco col suo progetto presentato al Senato

Digitized by Google

nella tornata del 30 novembre 1871, riservando al potere esecutivo la facoltà del tramutamento del giudice inamovibile, si avvisava di proporre la istituzione di un Consiglio giudiziario presso le Corti di cassazione e di appello composto del primo Presidente, del Procuratore generale, di due Consiglieri eletti annualmente, a maggioranza assoluta di voti, in assemblea generale e di un Avvocato generale o Sostituto procurator generale eletto dal Ministro. Il parere del Consiglio doveva essere sentito, allorchè trattavasi d'un magistrato inamovibile, cioè di quello presso la Corte di appello pe' giudici di Tribunale e di quello presso la Cassazione, se trattavasi di Consiglieri di appello, potendosi però a tale avviso sostituire la deliberazione presa in Consiglio de' ministri; facoltà che la commissione senatoria riservò a' soli casi di urgenza.

E poichè la discussione su tale riforma finì per essere rinviata a tempo più opportuno, quando fossero più maturi gli studi, così assunto al potere il Ministro Vigliani pubblicò il noto decreto del 3 ottobre 1873 col quale, ne' limiti assegnati al potere esecutivo, stabilì che nel far le proposte per nomine, promozioni e tramutamenti si dovesse procedere, non più da'soli capi di Corte, ma sibbene da una Commissione composta dal primo Presidente, dal Procurator generale e da un Presidente di sezione o in mancanza dal Consigliere più anziano; e si aggiunse il temperamento, che in caso di tramutamento, non consentito, di un giudice inamovibile, dovesse costui essere inteso di persona o per iscritto sui motivi del provvedimento.

Il progetto Mancini presentato alla Camera nella tornata del 13 giugno 1877, che portava per epigrafe *garentie alla magistratura*, proponeva la creazione di una Commissione *consultiva* di giustizia composta per legge, in modo permanente, di magistrati eminenti ed inamovibili prescelti in parte dal Guardasigilli ed in parte designati dai Corpi giudiziari, il cui voto sarebbe stato obbligatorio pel Ministro, allorchè si trattasse di riconoscere se veramente il tramutamento fosse consigliato dalle esigenze dal servizio, con facoltà, però, di prescinderne in caso di urgenza mercè autorizzazione del Consiglio de' ministri.

Il progetto Taiani, invece, partendo dal concetto che dallo statuto fondamentale non vien garentita, che la sola inamovibilità dall'ufficio, e che del diritto di tramutare, per giuste ragioni, un giudice inamovibile non potesse spogliarsi il potere esecutivo, la cui

Digitized by Google

libertà di azione è il corrispettivo della risponsabilità ministeriale, rivendicava, giusta la sua parola, coll'abolizione del decreto Vigliani (1), al potere esecutivo tale libertà di azione attribuendo allo stesso l'apprezzamento delle condizioni che potessero determinare il tramutamento d'un giudice inamovibile; e solo proponeva taluni temperamenti tendenti nella pratica ad evitarne l'abuso e che si risolvono in altrettante condizioni, cui quella facoltà dovesse subordinarsi. Tali condizioni si riassumono nella permanenza di un giudice inamovibile per oltre 10 anni nella stessa residenza, nell'esser egli nativo della provincia dove risiede la Corte o il Tribunale cui appartiene, nell'avere nella stessa sede congiunti od affini sino al 4º grado che esercitino la professione di avvocato o procuratore; e quando il tramutamento fosse consigliato da necessità di servizio, questa dovesse esser constatata dal rapporto di una Commissione composta dal primo Presidente, dal Procuratore generale e dal Presidente di sezione, ed in sua mancanza, dal Consigliere anziano (2).

Ma, essendo anche questo progetto rimasto indiscusso, al citato decreto del 5 gennajo 1879 tenne dietro l'altro dell'on. Villa del 4 gennajo 1880, col quale istituivasi una Commissione *consultiva* di giustizia composta da un Sostituto Procuratore generale e da quattro Consiglieri della Corte di cassazione di Roma, sotto la presidenza del Guardasigilli o del suo Segretario generale; ed il parere della Commissione doveva essere sentito nei casi di tramutamento de'magistrati inamovibili (3).

La commissione per la riforma giudiziaria, conservando al Governo il dritto di tramutare un giudice inamovibile, lo subordinava alle stesse condizioni stabilite nel progetto Taiani (4).

Infine l'on. Pessina, richiamando in vigore la Commissione *consultiva*, di giustizia, determinava, col decreto 4 dicembre 1884, che, a fin di assicurare la piena libertà della Commissione nell'esprimere il suo parere, essa fosse presieduta non dal Guardasigilli o dal suo Segretario generale, ma da un Presidente scelto fra gli stessi componenti della Corte di cassazione di Roma da eleggersi, in assemblea generale, al principio dell'anno giuridico (5).

(1) Decreto 5 Gennaio 1879 n. 4686 Serie 2ª.
(2) Progetto Taiani Cap. XI pag. 142 e seguenti.
(3) Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia n. 1º anno I.
(4) Relazione pag. 159 e seguenti.
(5) Bollettino citato n. 51 anno V.

Digitized by Google

Non vogliamo infine trasandare, che di questo tema si occuparono altresì insigni giuristi, fra cui citeremo l'on. Conforti, che nel resoconto d'inaugurazione dell'anno giuridico 1870 alla Corte di cassazione di Firenze ragionando dell'inamovibilità della magistratura, proponeva la creazione di una Commissione speciale, il cui parere dovesse dal Ministro esser richiesto prima di tramutare, pe' bisogni del servizio, un magistrato inamovibile. Ed il 1° Congresso giuridico italiano adunatosi in Roma nel 1872, esaminando il disegno di legge presentato dall'on. De Falco nel 1871, espresse il desiderio che, in caso di tramutamento, non consentito, di un magistrato inamovibile, dovesse il parere del Consiglio giudiziario da lui designato avere pel Ministro un efficacia *decisiva* e non solamente *consultiva* (1). Al quale concetto si ispirava così l'on. Mirabelli colla proposta di riforma dell'art. 199 della Legge sull'ordinamento giudiziario (2), come il Cesarini, i quali proclamavano del pari incompetente il potere esecutivo a vagliare, in relazione al tramutamento d'un magistrato inamovibile, le ragioni di necessità o di utilità del servizio (3).

61. Ma prescindendo da tutti gli altri voti di riforma, che rimasero più o meno nelle proporzioni d'un semplice desiderio, potrebbesi domandare: era sufficiente la garentia attuata col decreto Vigliani? Poteva ritenersi appagante la riforma proposta dal Mancini? Sono accettabili i temperamenti suggeriti dal Taiani e dalla commissione giudiziaria, per regolare e temperare l'esercizio del diritto di tramutare un giudice inamovibile affidato al potere esecutivo?

---

(1) Relazione dell'avv. Bencivenga del 24 novembre 1872.

(2) Lavoro citato.

(3) Opera già citata. Rivista penale vol. X fasc. 2° e 3° — In rapporto al modo come dovrebbe esser regolato il principio d'inamovibilità vuolsi notare che moderni scrittori, pur sostenendo che essa debba estendersi all'ufficio ed alla sede, ammettono che possano talvolta occorrere dei casi nei quali il tramutamento venga reclamato così dal decoro del magistrato, come da constatate esigenze di servizio. Ed in tali casi il Manfredini (pag. 311 e 313) — il Bonasi (pag. 36, 45, 50, e 135) — il Carcani (pag. 43 e 285) — il Bartolucci (pag. 94, 99, 101) ed il Ratti (pag. 21 e seguenti) sono concordi nell'additare la necessità di un duplice temperamento, che, cioè, il magistrato sia inteso sulle ragioni che abbia da addurre contro tale misura, e che l'apprezzamento dei motivi, che possano determinarla, debba esser demandato ad un Consiglio di magistrati, il quale sotto una od un'altra forma sarebbe chiamato ad esprimere il suo avviso al riguardo di codesta misura.

Digitized by Google

E noi, pur facendo omaggio a' criteri manifestati con tutta autorità e competenza dagli autori di tali proposte, diremo francamente, che i temperamenti adottati col decreto Vigliani erano del tutto insufficienti a segnare alcun limite all'azione del potere esecutivo, sia perchè il parere e le proposte, che dovevano farsi della Commissione all'uopo istituita, avevano un valore solamente consultivo, senza che punto ne rimanesse vincolata l'azione del Ministro, e sia perchè gli sconci lamentati non vennero meno sotto l'impero del decreto medesimo, tanto che quella garentía fu riconosciuta illusoria da quegli stessi che ne deplorarono così vivamente l'abolizione (1).

Nè pare possa ritenersi sufficiente il disegno del Mancini, che nel disciplinare il principio d'inamovibilità non presenta garentìe molto efficaci sia per l'ingerenza assicurata al Ministro mercè la presidenza della *Commissione consultiva* di giustizia ed il concorso di due o tre membri di sua elezione venendosi, così, a spiegare in una forma indiretta quella influenza che altri si avvisa di esercitare direttamente, sia perchè di tale parere potrebbe il Ministro prescindere provocando una deliberazione motivata del Consiglio dei ministri; ed essendo in ciò conforme a tutte le proposte precedenti, il temperamento si risolverebbe, in pratica, in una timida e infeconda concessione. I quali sconci solo in parte resterebbero evitati co' temperamenti proposti dall' on. Pessina, che, sebbene informati a criteri di maggiore deferenza al potere giudiziario in ordine al meccanismo della nuova Commissione, pure vi è molto a dubitare della loro pratica efficacia dal momento che trattasi d'un parere consultivo insufficiente a vincolare o menomare l'azione del Ministro pel principio della responsabilità ministeriale, della quale si presenta, come naturale conseguenza, il dritto di tramutamento, tanto che lo stesso Guardasigilli facea ricorso alle cennate cautele, come ad un espediente provvisorio, ed in attesa di maggiori e più rassicuranti guarentigie da conseguire colla riforma dell'ordinamento giudiziario.

Molto meno poi, in relazione alla inamovibilità, puossi ritenere adatto a incarnare le opportune garentíe il progetto formolato dall'on. Taiani seguito dalla commissione giudiziaria, imperocchè date, certe condizioni, non si richiede, neppure in forma consul-

(1) Bonasi *ivi* Cap. II § 16—Tornata del Senato 22 gennaio 1879— Miraglia— Monografia citata.

Digitized by Google

tiva, il parere del Corpo giudiziario, da cui dipende colui che vuolsi tramutare; con che verrebbe ad affidarsi in modo assoluto al potere esecutivo *il dritto*, come ivi si legge, di tramutare un giudice inamovibile. Oltrecchè i temperamenti proposti possono esser troppo o troppo poco secondo la varietà de' casi; imperocchè sconci gravissimi possono verificarsi anche prima che il giudice inamovibile compia il decennio di residenza in una determinata sede, ed il Ministro dovrebbe rimanerne spettatore inerte, perchè non avverata la condizione sancita. Come per converso, pur decorso il decennio, può un magistrato seguitare, anche per promozione, a rimanere, senza inconvenienti, in un luogo determinato, in mancanza de' quali non si comprende il perchè dovrebbe per lui venir meno un diritto garentito dalla legge. In altri termini, il fatto isolato, non essendo tale da indurre la necessità del tramutamento, resterebbe sempre il potere esecutivo arbitro di codesta misura, per essere ad esso esclusivamente demandato il vagliare, se quelle condizioni fossero tali da reclamarlo; di talchè noi diciamo: quelle condizioni sono molto apprezzabili, ma è quel apprezzamento che non vuolsi abbandonare nelle mani d'un potere estraneo all' autorità giudiziaria.

Ed, inoltre, a noi pare che co' temperamenti additati nei diversi progetti non si risolva la quistione di principio, se, cioè, spetti o meno al potere esecutivo il dritto di tramutare un giudice inamovibile, e se possa in una forma qualsiasi esercitare sul potere giudiziario una indiretta ingerenza.

62. Per noi, frattanto, la indagine è molta più semplice; e per riuscire ad un risultato concreto è necessario risolvere appunto la quistione di principio.

Si è detto che l'inamovibilità è indispensabile dal momento che la nomina e la elezione del magistrato e il governo della sua carriera è confidato al potere esecutivo, e che dessa è il correlativo del modo di elezione consacrato dallo Statuto: da quì la censura alle Commissioni consultive, dalle quali, qualunque ne sarà la forma e l'organismo, non potrà mai rimaner menomata o limitata la libertà di azione del Guardasigilli, base e condizione della responsabilità ministeriale. In altri termini si fa ricorso a tali garentíe ed al meccanismo delle Commissioni consultive a fin di circoscrivere l'ingerenza d'un potere estraneo all'ordine giudiziario, senza rendersi conto che le stesse Commissioni destinate ad incarnare quelle garentíe dipendono, alla lor volta, dallo stesso potere che

Digitized by Google

son chiamate ad arginare, e che il loro parere non può avere se non un valore puramente *consultivo.*

Ora, se noi non andiamo errati, la quistione dovrebbe porsi in questi precisi termini.

Chi dice garentía dice esistenza di un principio che bisogna tutelare, dice possibilità della sua manomissione. Ora è questa possibilità e questo pericolo, che vuolsi allontanare, adottando tali ordinamenti in cui non vi sia necessità di alcuna guarentigia, perchè non vi è possibilità della manomissione del principio che si tende a garentire. E se è vero che il corpo giudiziario cesserebbe di essere un potere costituzionale ed autonomo, ove seguitasse a sussistere quella possibilità, così sarebbe desiderabile che il nuovo ordinamento fosse tale da non sentirsi il bisogno di alcun decreto di guarentigia. E questa obbiettiva non può altrimenti raggiungersi, se non attuando un organismo ed un complesso di cautele per cui il potere giudiziario fosse tutelato, moderato, sorvegliato e punito dallo stesso potere giudiziario ed ai suoi apprezzamenti confidati i destini del magistrato ed il modo di garentirne i diritti. Ond'è che, secondo i nostri criteri, la cosa più ovvia e naturale sarebbe quella di demandare ad un consesso di magistrati eminenti e presieduto dal Guardasigilli, magistrato anche egli ed inamovibile, l'apprezzamento delle condizioni che possono determinare il tramutamento sia per necessità, sia per utilità del servizio.

Ed allora è facile l'induzione. Si è, con ragione, dubitato che il dritto di tramutamento sia un mezzo di asservire la magistratura; ma ciò solamente quando questo dritto fosse abbandonato, in modo più o meno incondizionato, ad un potere estraneo; ma quando codesta possibilità vien meno per esserne la facoltà confidata allo stesso Corpo giudiziario, e per esso ad un'alta Commissione censoria, cui fosse commesso il governo della sua carriera, non potrebbe certamente venir meno il diritto del tramutamento che sia reclamato da impellente necessità o da constatate esigenze di servizio.

E sulle ragioni inducenti la necessità del tramutamento noi, per le osservazioni dinanzi svolte, troviamo a far plauso a' criteri stabiliti nel progetto Taiani, ed in quello del tutto uniforme della commissione giudiziaria sia in ordine al divieto, pel magistrato nativo della provincia, di risiedere nella sede della Corte o del Tribunale, e sia per la durata della sua permanenza là dove i suoi

Digitized by Google

stretti congiunti esercitino la professione di avvocato o di procuratore; provvedimenti che noi vorremmo sanzionati anche pel caso in cui un magistrato si mostri troppo vago del favore popolare fin al punto da far prevalere criteri partigiani ne' suoi atti, sempre che tale necessità sia riconosciuta dalla stessa alta Commissione censoria, la quale, dopo avere inteso a voce o in iscritto il magistrato da tramutare, dovrebbe a mezzo del Guardasigilli, membro e rappresentante del potere giudiziario, farne la relativa proposta.

Ond'è che noi neppure respingiamo il concetto di un Consiglio destinato a constatare la necessità od utilità del tramutamento a fin di evitare che le sorti del magistrato, il quale deve, contro il suo consenso, subirlo, fossero abbandonate all'arbitrio di un solo, per quanto eminente ed autorevole, magistrato. Ma l'istituto della Commissione per noi proposto differisce essenzialmente da tutti quelli finora escogitati, sia perchè chiamato a constatare con piena indipendenza la necessità o l'utilità del tramutamento, sia per l'efficacia decisiva che dovrebbe attribuirsi alle sue determinazioni; mentre le altre commissioni, tendenti a segnare una linea di demarcazione fra poteri diversi, s'infrangono contro il duplice scoglio dell'impossibilità d'infrenare l'azione dal potere, da cui i suoi componenti dipendono, e dell'inefficacia delle sue determinazioni ridotte ad avere un valore puramente consultivo.

Circoscritto adunque il concetto della inamovibilità solamente a quella *ratione offici* ed estesa a tutti gli ordini de'magistrati (1) e determinate le condizioni per cui essa può venir meno, l'apprezzamento de' fatti inducenti l'opportunità del tramutamento dovrebbe esser demandato alla stessa alta Commissione censoria cui vanno attribuite le proposte per nomine, promozioni o rimozioni sia per infermità sia pel limite dell'età (2).

---

(1) Il concetto dell'inamovibilità estesa anche a' Pretori è propugnato fra gli altri da Brusa. Annotazioni alla Lezione 38ª del prof. Casanova— Mirabelli Cap. X ibidem—Bonasi. Opera citata Cap. V. § 35—Ratti ibidem § V.

(2) Sul ritiro obbligatorio del magistrato per ragion di età sono anche divergenti le opinioni di moderni scrittori in quanto che il Podrecca (pag. 243) e il Manfredini (pag. 309) si dichiarano contrari alla sanzione dell'articolo 202; mentre il Cesarini (pag. 19) la vorrebbe conservata coi temperamenti proposti dalla commissione giudiziaria chiamata a riferir sul progetto Taiani, cioè di elevarsi il limite estremo all'ottantesimo anno di età, e di assegnarsi al magistrato messo a riposo il massimo della pensione rispondente allo stipendio dal medesimo percepito nel suo ultimo ufficio.—E a tali cri-

Digitized by Google

Ed allora solamente potrebbe attuarsi la stessa norma che regola i tramutamenti de' giudici inglesi, i quali, giusta il recente *The supreme Court of judicature act,* dopo prestato il giuramento di fedeltà in presenza del Lord Cancelliere, e finchè non si verifichino casi tanto gravi d'irregolarità di condotta o di corruzione da determinare le due camere del Parlamento a muoverne reclamo alla Corona, sono lasciati, per inveterata consuetudine estesa anche a' magistrati di grado inferiore, nelle sedi loro assegnate ***quandiu bene se gesserint*** (1).

---

teri noi facciamo piena adesione, ove si volesse sanzionare per legge il limite dell'età pel ritiro obbligatorio del magistrato.

(1) Fischel ibidem. Livre V. Chap. 1° p. 350 e 352. — È noto poi che lo stesso principio governa la istituzione di giudici americani, i quali non possono essere sostituiti, se non mediante un procedimento speciale (*Impachment*), che sottopone al Congresso l'accusa e la revoca di tutti i pubblici ufficiali a cominciare dal Presidente dell' Unione. — Rilievi del Cons. Emilio Marchionni. Rassegna di scienze sociali e politiche. Anno VI, vol. II, fasc. 134, Settembre 1888.

Digitized by Google

CAPITOLO VIII.

Garentie necessarie a regolare il dritto alle promozioni.

SOMMARIO—63. Necessità di regolare il diritto alle promozioni — 64. Lacuna del vigente ordinamento giudiziário e conseguenze—65. Temperamenti additati per ricolmarla — Rilievi speciali sul progetto del Ministro Zanardelli—66. Cautele necessarie nell' apprezzare il requisito del merito come condizione di preferenza nelle promozioni—Precedenti legislativi— Voti e proposte — 67. Criteri ed organi destinati a valutarlo—Necessità del concorso di Commissioni locali—68. Temperamenti opportuni ad armonizzare la libertà di proposta della Commissione colla facoltà della scelta riservata al Ministro—Forma e valore delle deliberazioni dell'alta Commissione censoria—69. Corollari.

63. E quì l'ordine delle idee ci porta ad indagare il modo con cui, in una riforma razionale di ordinamento giudiziario, dovrebbe esser regolato il diritto alle promozioni e garentito il governo della carriera giudiziaria; ed è questo l'argomento più saliente e la parte più vitale, direm così, della riforma, essendo in essa riposto l'avvenire della magistratura italiana, imperocchè fu osservato, che non bisogna dimandare all'inamovibilità più di quello che essa può dare; e che alla sicurtà della legge non basta garentire nel magistrato la libertà del giudizio, ma occorrono ingegno, dottrina e zelo operoso che non possono attendersi dall' inamovibilità (1). La quale al dir del Favre « non è che una lustra « dal momento che il potere esecutivo è padrone della promo- « zione, dal momento che si conservano ostinatamente gerarchie « e categorie che stabiliscono tra i magistrati distinzioni arbi- « trarie di gradi e di assegno, distinzioni tanto contrarie alla « idea della giustizia che alla dignità de'suoi ministri, e che non « si possono spiegare se non col disegno di porre nelle mani del « sovrano (o potere qualsiasi) una magistratura disordinata » (2).

E lo Cherbuliez, propostosi il quesito, se quella garentìa sia sufficiente là dove impera un ordinamento giudiziario, che stabilisce più gradi di giurisdizione, risponde recisamente « Nò, senza « dubbio, imperocchè il corpo esecutivo, se non ha il mezzo di « punire, ha quello di ricompensare. La promovibilità è fra le « sue mani un mezzo d'influenza tanto efficace e conseguentemente

(1) Progetto n. 123 già citato Cap. V.

(2) Loco citato pag. 35.

Digitized by Google

« così pericoloso, quanto la inamovibilità, sopra tutto se si tratta « di una promovibilità arbitraria, che può da un semplice giu« dice di pace fare un Presidente della Corte di cassazione, vuol « dire elevare un cittadino dal posto più umile de'funzionari ad « uno de'più eminenti » (1).

Quindi si fa manifesto, che quì è più sentito il bisogno di non accentrare in una sola mano un potere di sua natura senza limiti; ed è quì che son surti i più gravi lamenti, de' quali si son resi interpreti uomini eminenti cui sta a cuore la garentia della magistratura e delle patrie istituzioni; ed è contro la possibilità dell' abuso, che si son mosse le più aspre censure nel doppio ramo del Parlamento. Ed è quì, che non potendosi, *a priori*, determinare condizioni obbiettive, appunto perchè trattasi di materia che sfugge ad un apprezzamento preventivo e per le quali, in gran parte, bisogna fare a fidanza con la coscienza di chi deve provvedere alle sorti del magistrato, ci sgomenterebbe l' idea di affidare tale somma di poteri ad un solo individuo, sia pur desso dotato del carattere più elevato ed imparziale, sia pure animato da' migliori intendimenti, sia pure prescelto dallo stesso Corpo giudiziario. E la prova migliore sta in ciò che molti uomini esimi, in cui quelle qualità brillarono, si trovarono sgomentati di fronte ad un potere così sconfinato e pel quale non vien meno la possibilità dell' arbitrio.

64. Certo sarebbe desiderabile che nell' organismo del potere giudiziario si prescindesse da ogni concetto di *carriera;* ma data questa necessità, è quì appunto, che si appalesa la maggior lacuna dell' ordinamento giudiziario in vigore; ed a ricolmarla si farebbe invano ricorso alle diverse proposte di riforma presentate quasi tutte manchevoli, in quanto che gli autori di esse, preoccupandosi quasi esclusivamente della estensione maggiore o minore da dare al principio dell' inamovibilità, hanno perduta di mira la necessità più impellente per cui è reclamata la riforma, chè è quella di provvedere al governo della carriera giudiziaria supplendo al difetto di una norma certa ed invariabile atta a determinare, per quanto lo consente la materia, i criterî principali con cui il dritto alla promozione dev' essere regolato.

Svolgendo infatti le sanzioni scritte nella vigente legge sull'ordinamento giudiziario c' incontriamo negli art. 50, 51, 72 e 128.

---

(1) Teoria delle garentie costituzionali T. II. pag. 224.

Digitized by Google

Art. 50. « Possono esser nominati giudici de' tribunali civili « e correzionali;

« 1° I sostituti procuratori del Re ed i pretori dopo un anno « di esercizio.

« 2° Gli aggiunti giudiziari dopo due anni di esercizio.

« 3° I laureati in legge dopo sette anni di esercizio effettivo « nell'avvocatura o dopo 10 anni di esercizio della professione di « procuratore avanti le corti ed i tribunali.

« Per esser nominato vice-presidente è necessario esser stato « giudice di un tribunale civile e correzionale almeno per un anno.

Art. 51. « Per essere nominato presidente di tribunale civile « e correzionale è necessario avere l'età di anni trenta ed essere « stato giudice di tribunale o sostituto procuratore del Re per anni « sei, o vice presidente per anni due, ovvero per anni dieci av- « vocato avanti le corti o per egual tempo professore di leggi « in una Università dello Stato, salvo il disposto dell' articolo « 137 della presente legge. »

Art. 72. « Per esser nominato consigliere d' una Corte di ap- « pello è necessario aver l' età di 30 anni e l' esser stato presi- « dente o per anni 2 vice presidente, ovvero per anni 6 giudice « di tribunale civile e correzionale, oppure per anni 10 avvocato « esercente avanti le Corti, o per egual tempo professore di leggi « in una Università dello Stato. Salvo il disposto dell' art. 137 « della presente legge. »

Art. 128. « Per esser nominato consigliere della Corte di cas- « sazione è necessario essere stato membro di una Corte di ap- « pello per anni sei, o presidente d' un tribunale civile e corre- « zionale per lo stesso tempo, oppure per anni 10 avvocato eser- « cente o per egual tempo professore di legge in una Università « dello Stato, salvo il disposto dell'art. 137 della presente legge. »

E per chi desiderasse di aver sott'occhi il disposto di questo ultimo articolo, eccone il testo:

Art. 137. « I funzionari del ministero pubblico in via di ec- « cezione, possono essere trasferiti nella magistratura giudicante, « purchè, rispetto al tempo, abbiano le condizioni richieste dalla « presente legge per la nomina ai diversi uffici. A questo effetto « vien loro eziandio computato il tempo passato negli uffici del « ministero pubblico al ragguaglio di quello fissato pe' giudici di « tribunale. Per la nomina a consigliere della Corte di cassa- « zione sono necessari nove anni di esercizio in un uffizio del

Digitized by Google

« pubblico ministero, sei dei quali in qualità di sostituto pro-« curatore generale ».

Ora basta la semplice lettura di questi articoli per persuadersi quanto sia sconfinato il potere che la legge demanda al ministro Guardasigilli, sia desso funzionario amministrativo o giudiziario; imperocchè in un sistema in cui si può passare da pretore a giudice dopo un anno, da giudice a consigliere di appello dopo 6 anni, da presidente dopo un giorno, da vice presidente dopo due anni; e dove si può saltare dalla presidenza d'un Tribunale a consigliere di cassazione, affidandosi per tutto questo alla sola coscienza del ministro (1), noi diciamo che può andare superba la magistratura italiana delle splendide prove d'imparzialità e d'indipendenza date nell'esercizio del suo geloso ministero, e che possono esser additati come esempi di moderazione coloro che ne regolarono i destini (2), non solo perchè di quel potere non abusarono, ma altresì per l'alta riverenza onde furon compresi verso di essa.

Ma, poichè gli estremi si toccano, così l'eccesso produsse il difetto; e nel difetto di ogni altro criterio atto a regolare le promozioni de' magistrati, si diede troppo larga estensione al principio di anzianità, facendo, così, del tempo l'indice del merito del magistrato, mentre codesto sistema era stato additato come *fatale* allo spedito ed ordinato andamento di una buona amministrazione della giustizia (3). E si era rilevato che:

« Il pregio dell'anzianità non è nel tempo, ma nell'uso del « tempo. Un magistrato può essere inveterato nell'ufficio e può « essere un uomo ignorante, pigro, debole, maneggevole: in co-« testa anzianità quale pregio può ravvisarsi? Il tempo non con-« ferisce alcun dritto, se non sia utilmente speso negli studi, « nell'operoso affaticarsi negli uffici, e non abbia poi creato quelle « intelligenti abitudini ed esperienze di giudicare che fa esser « la legge dottrina, fede e coscienza » (4).

E da tutti si era riconosciuto che l'inamovibilità fosse una

(1) Dichiarazioni del Ministro Mancini fatte alla Camera nella tornata del 19 Aprile 1877 — del Ministro Conforti nella tornata degli 11 Giugno 1878 — e dal Ministro Zanardelli nella tornata del 20 Febbraio 1883, cui nella tornata seguente facea eco l'on. Basteris.

(2) De Falco. Discorso alla Corte di cassazione di Roma già citato § XVI.

(3) Mirabelli. Statistica quinquennale parte 2ª cap. III.

(4) Mancini. Progetto citato, ivi.

Digitized by Google

condizione per non indietreggiare, ma non per progredire; e da tutti si era ammesso che l'anzianità suona negazione di ogni criterio ed infiacchisce lo zelo de' meno anziani; e da tutti si era additato il pericolo che sovrasta al potere giudiziario per la possibilità di immeritati favori.

E si era autorevolmente osservato, che pel magistrato, oltre l'inamovibilità, bisognava che la sua nomina e le sue promozioni « fossero regolate da norme e condizioni certe e stabilite per legge, e non « dipendano dalla scelta e dal giudizio d' un solo, il cui oprato « può essere o parere arbitrario » (1).

E si era soggiunto che codesto sistema controoperava, non di rado, al più ovvio e migliore andamento della giustizia civile e penale (2).

65. Ma quando dal campo delle idee si passò in quello dei fatti, riuscirono monchi e limitati i provvedimenti additati per regolare il diritto alle promozioni; ed invano si cercherebbe ne' diversi progetti di riforma all' ordinamento giudiziario alcun criterio per contemperare, agli effetti della preferenza nelle promozioni, i due criteri del merito e dell' anzianità; e solamente a proposito della istituzione de' Consigli giudiziari destinati a vagliare il merito de' magistrati si mostra virtualmente di voler tenere conto del requisito del merito come condizione di preferenza nelle promozioni.

Però il Mancini, allorchè tenne i sigilli dello stato, rilevando che all'anzianità si era già data un'efficacia sufficiente colle promozioni di categoria, dichiarava che le promozioni di ufficio e di grado dovessero riservarsi a' titoli di merito, congiungendoli, in parità di merito, col requisito dell'anzianità (3).

E la commissione giudiziaria istituita dall'on. Savelli, lasciando al sistema delle categorie e degli aumenti periodici di stipendio quel graduale miglioramento economico dipendente dalla sola decorrenza del tempo, faceva assegnamento sul requisito del merito e sulle condizioni d' idoneità ad un determinato ufficio per la scelta nelle promozioni di grado (4).

---

(1) De Falco. Discorso citato § XVII.

(2) Relazione della commissione per la riforma giudiziaria pag. 157.

(3) Tornata della Camera del 19 Aprile 1877.

(4) Relazione citata pag. 156 a 158.

Digitized by Google

Più recise, intanto, furono le dichiarazioni dell'on. Zanardelli in rapporto al modo di contemperare i due requisiti del merito e dell'anzianità avendo esplicitamente affermato:

« Io credo che l'uno e l'altro criterio debbano nelle promozioni « usarsi contemperati. Non si può stare unicamente all'anzianità; « non si può stare esclusivamente al merito. Altrimenti sarebbe « gittato un vero e giusto scoraggiamento nelle file de' magi- « strati e non avrebbe alcun impulso, alcuno sprone il desiderio « di mostrarsi fecondo di una utile operosità (1).

Ed a disciplinare la materia delle promozioni coordinandola con quella dell' ammissione in carriera egli, assunto nuovamente al potere, à di recente presentato un progetto al riguardo, del quale è pregio dell' opera rendersi conto, tanto più che, attuandosi, verrebbero a modificarsi profondamente le cennate disposizioni dell'ordinamento giudiziario (2).

Egli dopo aver fatto cenno de' vizi del sistema vigente sia per la insufficienza della prova e la breve durata del tirocinio, sia per le fonti in cui sono prescelti i candidati a funzioni giudiziarie e sia perchè nel modo, onde trovasi attualmente organizzato il tirocinio, campeggia in esso più il concetto del servizio anzi che quello di un periodo di preparazione e di avviamento alle funzioni medesime, discorre de' provvedimenti proposti per ovviare a tali inconvenienti col progetto de Falco nel 1871 rimasto, per altro, indiscusso per le vicende parlamentari. Esamina poscia i risultati delle modifiche attuate con la legge del 23 Dicembre 1875 la quale, sebbene avesse facilitato l'ingresso alla Pretura, per vie affatto diverse da quella del concorso, a' Vice Pretori laureati, agli avvocati, ai procuratori laureati ed a' notari esercenti agevolando per tutti le condizioni di ammissibilità, pure, non solo non contribuì ad accrescere il numero degli aspiranti alle preture, ma riuscì in pratica a rendere la via dell'uditorato, come adito a tali uffici, anche meno preferibile di quello che fosse precedentemente.

Con le quali facilitazioni, osserva il Ministro, la via normale di reclutamento, ch' è quella del concorso, passò in seconda linea, e divenne regola quella che non dovea essere che via di ecce-

(1) Tornata della Camera del 17 Giugno1 884.

(2) Progetto n.º 103. Disposizioni circa l'ammissione e le promozioni della magistratura. Presentato alla Camera nella tornata del 16 Maggio 1889.

Digitized by Google

zione con tutte le dannose conseguenze che ne sono il necessario portato.

Espone quindi rapidamente i concetti generali del progetto del quale i criterî prevalenti sono i seguenti: che il concorso ed il tirocinio debbano di regola costituire l' unica via normale per l'ammissione a funzioni giudiziarie, così nella carriera giudicante come nella requirente, aprendone l'adito a coloro che siano intellettualmente capaci e moralmente degni (art. 1.º): che bisogna restaurare nell' uditorato il concetto del tirocinio, il quale nel periodo di preparazione destinato a temprare l'ingegno ed il carattere del candidato deve tendere a formare quella che si chiamerebbe educazione giudiziaria; e che infine bisogna eliminare ogni causa di antagonismo fra le due distinte classi di Pretori ed aggiunti giudiziari rialzando il concetto dell' ufficio di Pretura in proporzione dell'importanza vera delle sue funzioni.

A raggiungere il primo scopo l'on. Ministro domanda agli aspiranti, oltre del requisito della laurea in giurisprudenza, ardua prova di capacità e condizioni di moralità spiccate e positive (art. 2.º) e propone che l'esperimento debba risultare da una doppia prova scritta ed orale; che l'esame scritto debba versare non solo sulle cinque parti del codice, ma altresì sulla filosofia e storia del dritto, sul diritto romano, costituzionale ed amministrativo, mentre la prova orale deve estendersi anche al diritto internazionale ed ecclesiastico. La quale prova deve aver luogo in Roma innanzi ad uua commissione nominata dal Ministro composta di almeno sette membri scelti fra i magistrati di Cassazione e di Appello, gli avvocati esercenti e i professori di università (art. 3.º). A conseguire il secondo obbietto propone il compimento di un doppio tirocinio, l' uno in qualità di uditore il cui minimo è fissato a 18 mesi, e l' altro in qualità di aggiunto giudiziario che non può essere inferiore ad un biennio, determinando per gli uditori la natura degl'incarichi da affidarglisi estranei affatto a' servizi burocratici, che per ottenere la nomina di aggiunto l'uditore debba subire con esito favorevole la prova d'un esame pratico scritto ed orale sul diritto civile, amministrativo, commerciale e penale da compiersi il primo presso la Corte di appello del distretto, ed il secondo nella capitale del Regno innanzi ad unica Commissione composta esclusivamente di magistrati di Cassazione o di Appello (Art. 4, 5 e 6). Provvede, in ultimo, ad assicurare il terzo intento col proporre non solo l' u-

Digitized by Google

nità e l'identità dell'esperimento e del doppio tirocinio per aspirare a funzioni giudiziarie, ma assicurando a'Pretori due terzi de'posti vacanti di Giudici di Tribunale e di sostituto Procuratore del Re dopo quattro anni compiuti nella qualità di Pretore (art. 10 ed 11) (1).

Passa, quindi, a designare le regole per la promozione dei pretori al Collegio e di quella diretta degli aggiunti a' posti collegiali; e mentre pel passaggio normale de' pretori al Tribunale rileva la necessità di tener conto del doppio requisito del merito e dell'anzianità; per la promozione diretta fa ricorso a prove di merito segnalato mercè l'esame distinto cui sono ammessi gli aggiunti di regola ed anche i pretori; ed ecco come si esprime il Ministro nella sua relazione.

« Ora è noto che a determinare quelle condizioni ordinarie i due « criterii che si disputano il campo sono l'anzianità e il merito. « Il primo si fonda naturalmente sulla presunzione che i funzio- « narii in generale, avendo superato le prove richieste per l'ammis- « sione alla carriera, abbiano la capacità di ascendere ai gradi « superiori e che fra essi la precedenza spetti a coloro che pel « più lungo esercizio di funzioni abbiano presuntivamente acqui- « stato più matura esperienza e reso maggiori servigi. Queste pre- « sunzioni però non sempre rispondono alla realtà; e se valgono « ad eliminare i pericoli dell'arbitrio governativo e ad impedire « l'avvilimento e il discredito di quei magistrati che invecchiano « ne' gradi inferiori della gerarchia, portano tuttavia il grave dan-

(1) Trovandosi già in corso di stampa il presente lavoro non abbiamo potuto prendere in esame, a suo luogo nel Cap. V, il progetto dell'On. Zanardelli relativo alle condizioni per l'ammissioni nella carriera giudiziaria. Ci affrettiamo però a dichiarare che noi aderiamo in massima a tutte le riforme tendenti ad assicurare nell'aspirante a funzioni giudiziarie il concorso d'una specchiata moralità e d'una cultura giuridica non comune, e quindi come coerente a'nostri criterî, accettiamo la proposta del doppio esperimento teorico e pratico da compiersi per iscritto ed oralmente, i cui risultati debbano vagliarsi, con criterio comparativo, da una Commissione unica sedente nella capitale del Regno, come anche aderiamo alla proposta del doppio tirocinio. Solamente per le ragioni altrove svolte dobbiamo rilevare, che tenuto conto delle diverse attitudini che si richieggono pel giudice singolo e pel collegiale e della opportunità, quindi, di mantener distinte le due carriere della Pretura e del Tribunale, sarebbe desiderabile che per gli aspiranti al Collegio fosse ripristinato l'alunnato di giurisprudenza pratica nel modo onde trovavasi disciplinato nelle provincie meridionali.

Digitized by Google

« no di generare nei più valenti un profondo sconforto e di fiac-
« carne lo zelo e l'operosità, togliendo loro ogni incitamento e
« ogni gara col non permettere che possano aspettare alcun van-
« taggio se non dall'invariato corso del tempo.

« I due criterî però appariscono difettivi solo quando si con-
« siderano e si applicano singolarmente; ma, non essendovi fra
« essi vera opposizione, ad avere i vantaggi rispettivi e ad eli-
« minare i pericoli di ciascuno unilateralmente preso, il mezzo
« più ovvio è quello di comporli ed integrarli, subordinandone
« l'applicazione ad opportune cautele. In base a tale criterio com-
« plesso, perchè l'anzianità possa conservare i suoi diritti, occor-
« re che sia positivamente accertata almeno quella media capa-
« cità, che rende il magistrato atto ad assumere ed esercitare de-
« gnamente il nuovo ufficio. Perciò l'articolo 11 propone che in
« via ordinaria le promozioni de' pretori ai posti collegiali avven-
« gano col criterio dell'anzianità congiunta al merito ».

In base quindi agli esposti criterî il Ministro propone che agli avanzamenti in via ordinaria si provveda per due terze parti fra' pretori tenuto conto del doppio requisito del merito e dell'anzianità ed una terza parte è riservata a coloro che per merito distinto ne sieno dichiarati meritevoli concorrendo a tali posti non solo i pretori e gli aggiunti giudiziarii, ma altresì i liberi professionisti per un quinto delle vacanze annuali verificatesi ne' collegi. A' quali possono aspirare i concorrenti che provvengono dal foro dopo 6 anni di esercizio di avvocatura nel Regno e gli insegnanti effettivi di materie giuridiche negli istituti governativi di istruzione superiore o secondaria ed i liberi docenti con effetti legali nelle materie medesime presso le università del Regno dopo un triennio di esercizio, richiedendosi anche per questi aspiranti la prova di un esame per assicurarsi di non essersi tenuti esclusivamente nel campo degli studi astratti o nell'insegnamento dottrinale e di non essere rimasti estranei al movimento degli affari e alla pratica de' giudizi.

Il concorso deve aver luogo per esame e per titoli, dovendosi tener conto de' risultati de' precedenti esami o concorsi e delle pubblicazioni scientifiche; e in quanto alla natura dell' esame e alle sue condizioni son degne di nota le seguenti considerazioni del Ministro. « A rilevare l'importanza speciale dell'esperimento
« si dichiara che questo, da darsi per iscritto e oralmente, sareb-
« be diretto ad accertare se il concorrente sia fornito di coltura

Digitized by Google

« giuridica non comune e mostri singolare attitudine e facilità « ad una rigorosa e perspicace esposizione dottrinale e pratica me- « diante lo svolgimento di quattro tesi, l'una sul diritto romano, « l'altra sul diritto civile, la terza sul diritto amministrativo e la « quarta sul dritto penale ».

Infine ad assicurare la serietà dell' esperimento propone che il candidato debba riportare per ciascuna materia almeno otto decimi di voti, con che, al dir del Ministro proponente « la mi- « nore estensione (delle materie) è compensata dalla maggiore « intensità delle prove e severità de' criteri ».

Ad evitare poi facili accuse ed ingiuriosi sospetti di fronte agli antichi colleghi del foro e molti altri fastidi facili a verificarsi, si dispone che i nominati provvenienti dal foro debbano essere destinati fuori della giurisdizione, ove avevano nell' atto della nomina o nei cinque anni precedenti esercitata la professione, nè esservi tramutati se non dopo cinque anni dalla nomina (art.° 13).

Ultimamente va rilevato che il ministero per quanto riflette la nomina a' posti graduati ed a' posti collegiali superiori, essendosi riservata nell'art. 1° la facoltà di nomina fuori concorso degli avvocati più anziani e de' professori di dritto nelle Università del Regno, mantiene per questa parte in vigore gli art. 51, 72 e 128 dell'ordinamento giudiziario.

Ora, sebbene ammettendosi lo esame distinto nel modo onde trovasi disciplinato nel progetto, si tenda a riconoscere la prevalenza del requisito del merito su quello dell' anzianità, al quale criterio noi aderiamo pienamente, pure occorre determinare, se nel conferire la promozione per le due terze parti di posti vacanti a Giudici o sostituti Procuratori del Re riservati a' Pretori, la prevalenza debba accordarsi all'uno o all'altro requisito, la quale necessità è anche più evidente per le promozioni ai posti graduati nei Tribunali, e per il passaggio alla Magistratura collegiale superiore, pei quali sarebbe impossibile fare assegnamento sulla condizione dell' esame distinto.

Ditalchè, se il criterio comunemente accettato da uomini illuminati ed anche da coloro che tennero il potere si è della prevalenza del requisito del merito su quello della anzianità nel conferirsi le promozioni, segnatamente ai gradi superiori, perchè non tradurlo in precetto legislativo? E se da un altro lato le promozioni debbono verificarsi per gradi e non per salti, perchè non limitare

Digitized by Google

l' arbitrio sanzionato nel nostro ordinamento troppo informato all'accentramento portato dagli ordinamenti attuati in Francia, in forza dei quali si può da giudice passare a Consigliere d' appello e da Presidente di tribunale a Consigliere di cassazione? E poichè noi siamo convinti che il bisogno di regolare le sorti della magistratura anche nelle promozioni ai posti graduati ed ai gradi superiori non isfuggirà all'onorevole Ministro, allorchè si occuperà delle circoscrizioni dei Tribunali e delle Corti, così riteniamo che il primo temperamento da adottare nel regolare una materia così delicata sarebbe quello di eliminare quella sconfinata latitudine sancita dal vigente regolamento mercè espresse sanzioni che traducano in precetto legislativo questo doppio concetto, che le promozioni dei magistrati debbano, di regola, procedere per gradi e che, in parità di merito, debba preferirsi il più anziano. E nel formolare siffatto voto ci conforta l' autorevole parola del Senatore Mirabelli il quale, proponendo di ridurre i posti graduati a semplici missioni, consigliava di confidarle a coloro che presentassero i maggiori requisiti di attitudine prescindendo dalla categoria, con che veniva ad accordare la preponderanza al requisito del merito sovra quello dell' anzianità (1).

E basterebbe, a nostro avviso, quell'affermazione, basterebbero queste limitazioni, fatte però in forma legislativa, per render più sicura la posizione del magistrato ed eccitarne quel zelo operoso che è così fecondo negli ordinamenti della giustizia.

66. Ma quì si presenta la difficoltà più incalzante: chi sarà chiamato a vagliare il merito di ciascun magistrato, quale sarà il meccanismo più adatto a conoscerlo, e tale apprezzamento sarà fatto in base di semplici informazioni o pure alla base degli atti e delle sentenze da ciascuno elaborate, ed il voto da emettersi dalle commissioni all'uopo destinate sarà consultivo o deliberativo?

Col progetto presentato al Senato nella tornata del 3 maggio 1870 il Ministro Vacca si avvisava di proporre la istituzione de'Consigli giudiziari, cui demandava il giudizio sul merito comparativo de'magistrati, sulla qualità de'servigi prestati e sui maggiori titoli a considerazione pe' progressi nella carriera giudiziaria, dovendo il loro parere essere inteso in caso di promozione.

Il progetto De Falco, modificato dalla commissione senatoria,

(1) Statistica quinquennale Cap. V.

Digitized by Google

di cui fu relatore lo stesso on. Vacca, riproducendo la istituzione presso le Corti de'Consigli giudiziari, li chiamava a dar parere sulle promozioni de' giudici inamovibili (1).

Altro tentativo fu fatto dal Ministro Vigliani col citato decreto del 3 ottobre 1873, col quale, istituendo commissioni locali presso ciascuna Corte di appello, le autorizzava a proporre i nomi di coloro che credessero più meritevoli di promozioni. Ma per queste fu rilevato, che dovendo le proposte limitarsi al solo personale del distretto e pel difetto d'una alta Commissione censoria alla quale, come a punto concentrico, affluissero tali proposte per vagliare, con criterio comparativo, i titoli di coloro che potessero essere egualmente meritevoli, il meccanismo di quelle commissioni non potesse dare risultati molto attendibili (2).

E l' on. Villa assunto più tardi al potere creò anch'egli, col menzionato decreto del 4 gennaio 1880, una Commissione *consultiva* di giustizia con membri prescelti esclusivamente nel seno del corpo giudiziario, ed eletti annualmente, allo scopo di « stabilire con giudizio sicuro i meriti che diano ragione alle nomine « ed alle promozioni ». E l' ufficio di tale Commissione si limitava unicamente a quello di consigliare il Ministro dando il suo *avviso* sulle proposte di nomine e promozioni, dalle quali lo stato d' un magistrato potesse ricevere offesa. Ma non solo non designava alcun criterio cui le proposte dovessero informarsi, se cioè a quello del merito o dell'anzianità, ma, eccetto la facoltà di chiedere nuove informazioni a mezzo dello stesso Ministro, neppure una parola si trova consacrata, nella relazione, sulle forme opportune a conoscere e valutare il merito di ciascun magistrato. Ond' è che nell' art. 2° di quel decreto sta laconicamente sancito:

« La Commissione esprime il suo parere sulle nomine e pro-
« mozioni de'magistrati in tutti i casi per i quali non è prescritta
« la deliberazione del Consiglio de' ministri » (3).

Questa sanzione fu testualmente riprodotta nell' art. 2° del citato decreto 14 dicembre 1884 del Ministro Pessina colla sola variante, che il parere della Commissione, sempre in forma consultiva, dovesse risultare da un processo verbale, che all'occorrenza potesse consultarsi dal Ministro; misura resa necessaria dal mo-

---

(1) Relazione citata Cap. IX.
(2) Cesarini. Luogo citato, vol. X, fasc. 2 e 3, pag. 114.
(3) Bollettino ufficiale già citato.

Digitized by Google

mento che egli rimaneva estraneo alle deliberazioni della Commissione istituita, la quale, a differenza della precedente, doveva eleggere fra' suoi componenti il Presidente (1).

Anche il Mancini nel progetto sovra ricordato affidava il giudizio del merito ad una commissione *consultiva* di giustizia, la quale però dovea attingere le informazioni dalle commissioni locali stabilite presso ciascuna Corte di appello, da un registro di *atti* e *sentenze* da formare una statistica personale di ciascun magistrato e da straordinarie *inchieste* ed *inspezioni*, per essere in condizione di « esprimere il suo *avviso* sul grado di merito dei « magistrati e sulla loro scelta a preferenza nelle promozioni « a' gradi superiori. » Ma preoccupandosi, forse un pò troppo, della necessità di esigere una forma speciale ed esteriore di esperimento per commensurarne l'importanza e la portata pel passaggio a gradi superiori, si avvisò di aggiungere al sistema delle *ispezioni* l'altro dei *premi al merito* come titolo *indubitato* e *palese* a conseguir la promozione (2).

Ed al concorso *per esame* e *per titoli* pe' gradi inferiori della magistratura e per soli *titoli* ne' gradi elevati faceva ricorso ad un altro egregio magistrato (3).

E l'on. Della Rocca, che tenne già un elevata funzione nel Ministero di grazia e giustizia, si argomentava di proporre la istituzione presso lo stesso Ministero d' una specie di casellario per le sentenze e processi più o meno elaborati per desumere da esso il criterio e la stregua pei miglioramenti e le promozioni (4).

Tale criterio fu in certa guisa seguito dall'on. Basteris, il quale accennò pure ad un elenco di magistrati distinti da formarsi dal capo di servizio presso il Ministero di grazia e giustizia (5).

---

(1) Bollettino n. 51 anno V.

(2) Progetto n. 123. Cap. VII ed art. 9.

(3) Lozzi. La magistratura innanzi al nuovo parlamento. Osservazioni e proposte. Bologna 1883 — È notevole che in Francia una circolare del Guardasigilli Dufaure, allo scopo di eccitare i giovani magistrati allo studio ed alla cultura del diritto, istituiva una Commissione incaricata di « segnalare « i più considerevoli lavori sopra la giurisprudenza, la storia del diritto e le « legislazioni straniere » a fin di attingere dalle sue deliberazioni un criterio per le promozioni de' magistrati — Filangieri fascicolo del dicembre 1876.

(4) Tornata della Camera del 19 Novembre 1880.

(5) Tornata della Camera del 17 Giugno 1884.

Digitized by Google

Il professore Bonasi, invece, per disciplinare la materia delle promozioni e contemperare i due criteri del merito e dell'anzianità esigerebbe pe' magistrati, che possono aver diritto alla promozione *una declaratoria di eleggibilità* da deliberarsi dalla Corte di appello di ciascun distretto in assemblea generale, con questa sola modalità, che la deliberazione stessa dovrebbe esser presa a maggioranza assoluta di voti per coloro che non avessero il doppio requisito del merito e dell'anzianità, e con due terzi di voti per quei magistrati che si presentassero appoggiati al solo requisito del merito; distinguendo in una parola la *eleggibilità degli anziani* e la *promovibilità de' meritevoli.*

Ed estendendo il sistema accennato da Della Rocca, proporrebbe la formazione e la pubblicazione annuale nel bollettino ufficiale di due distinti elenchi per ciascun grado della gerarchia, uno contenente i nomi de' magistrati *promovibili a scelta,* l'altro degli *anziani dichiarati eleggibili,* dovendo le vacanze andare alternativamente a benefizio degl'iscritti nell'uno o nell'altro elenco (1).

Ma la commissione istituita dall'on. Savelli per la riforma dell' ordinamento giudiziario cercò di additare un mezzo praticamente opportuno ed idoneo ad assicurare la carriera del magistrato, in rapporto alla valutazione del merito ed alle promozioni di grado, col proporre questo doppio temperamento:

« 1. Che abbiasi a costituire presso il Ministero di grazia e « giustizia un Consiglio superiore di giustizia, il quale formi tra « i magistrati giudicanti una *lista di eleggibili.*

« 2. Che la Commissione, o Consiglio superiore di giustizia « debba iscrivere nelle liste i più meritevoli fra' magistrati aventi « i requisiti voluti dalla legge per ottenere la promozione, ed il « Ministro Guardasigilli sceglierà fra gl'iscritti quelli da proporsi « a Sua Maestà per titolari delle sedi vacanti » (2).

---

(1) Opera citata. Cap. V. § 51.

(2) Relazione citata pag. 156 e 158.

Son anche degne di rilievo le proposte del Manfredini (pag. 267 e 320) il quale vorrebbe che la promozione di categoria fosse fondata sull' anzianità e quella di grado sul merito; che la scelta dei promovibili dovesse avvenire fra' magistrati che siano rimasti per qualche tempo nella 1.ª categoria; che fosse dato al magistrato di ottenere annualmente delle prove sul merito come titolo ad esser preferito nelle promozioni di grado riferendosi per esse alle *ricompense al merito* ideate dal Ministro Mancini nel citato progetto di

Digitized by Google

E nel 2° progetto presentato dall'On. Taiani, accettandosi i criterii formulati dalla Commissione, proponevasi la istituzione di

---

legge del 13 giugno 1887; che il merito dovesse dedursi dal numero e valore delle sentenze, dalla solerzia spiegata in ufficio, dagli incarichi straordinari e dalle pubblicazioni scientifiche, e che la promozione fosse conferita in seguito a concorso per titoli da apprezzarsi da una Commissione di magistrati nominati dalla Corte Suprema e previo avviso del Collegio giudiziario e del Consiglio dell' Ordine degli avvocati del luogo, dove il candidato esercita il suo ufficio. E per la promozione dei Capi di Collegi giudiziari raccomanda il sistema dell'elezione da avvenire fra gli stessi magistrati ed a vita. — Pel Podrecca (pag. 288 e 362) le promozioni dovrebbero per due quinti andare a favore dei più anziani, un quinto conferirsi per merito sovra proposta di una giunta da istituirsi presso ciascun Collegio giudiziario, un quinto sopra concorso per titoli od esami fra magistrati, ed infine un quinto mediante concorso per titoli od esami fra i laureati in legge e i professori dopo sei anni di esercizio. Le promozioni poi ai posti graduati superiori, a cominciare dal Presidente di sezione di appello, dovrebbero aver luogo in ragione di merito dopo due anni di permanenza nel grado con la scelta demandata al Ministro sopra una terna formata da una Giunta della Corte Suprema presieduta dal Primo Presidente, il quale alla sua volta dovrebbe esser nominato dal Consiglio dei Ministri sopra una terna formata dalla stessa Corte Suprema in assemblea generale. — Il Ratti alla sua volta (pag. 13 e 23) vorrebbe che la promozione da pretore a giudice di Tribunale avvenisse per concorso fondato sovra titoli e prove di grave difficoltà; e per assicurare che le promozioni fossero accordate al merito combinato coll' anzianità propone che siano regolate da un Consiglio Superiore di giustizia come lo indicava il Vacca col citato progetto del 3 maggio 1870, in base a note e giudizi della Commissione consultiva da istituirsi presso le Corti di appello. — Il Carcani (pag. 246 e 271) propone che sia fissato un termine di anzianità, superato il quale, possa aver luogo per quei, che l'hanno oltrepassato, l'apprezzamento del merito, e nel vagliare il merito consiglia tener presente la quantità del lavoro, da desumersi dalle statistiche del triennio, e l'importanza di esso, da apprezzarsi in base a note ed informazioni dei Superiori gerarchici, tenuto conto del voto del Consiglio di Ordine degli avvocati e di Disciplina di procuratori. L'elenco dei promovibili sarebbe pubblicato nel bollettino ufficiale.—Il sistema proposto dal Mortara (pag. 173 e 182) ha per base il concorso per titoli, i requisiti di eleggibilità e la scelta da parte di una Commissione della stessa magistratura; e requisiti di eleggibilità sarebbero il subìto tirocinio, un determinato tempo di esercizio nei gradi diversi, i meriti speciali e l'anzianità. L' apprezzamento sarebbe demandato ad una Commissione tratta dal Collegio dei magistrati, presso cui si è verificata la vacanza, con obbligo di spedire al Ministro i verbali e gli atti del concorso e con facoltà a quest'ultimo di promuovere il decreto di nomina o di sospenderlo deferendo il giudizio ad un Consiglio superiore composto di Deputati, Senatori e Consiglieri di Cassazione e preseduto dallo stesso Ministro senza voto. A presiedere i Tribunali sarebbero chiamati per turno i Consiglieri di

Digitized by Google

un consiglio superiore, che sarebbe quasi come una emanazione della Suprema Corte di giustizia destinato a valutare i titoli di merito de' magistrati e di formare le liste degli eleggibili a promozione. E nella relazione che lo precede, rileva il Ministro che « nell' interesse del Governo da un lato ed in quello dei magi- « strati dall' altro, importa che il loro valore sia esattamente co- « nosciuto e valutato, ed io penso che questo esame non possa es- « sere fatto in modo migliore che per mezzo di un consiglio di « magistrati della suprema autorità giudiziaria.

« Nel regolamento, che dovrebbe seguire la legge che io pro- « pongo, sarebbero determinate le norme per fornire al consiglio « le nozioni sul valore scientifico e su qualunque altra circostanza « influente a qualificare il funzionario, nonchè sulla opportunità « della sua destinazione ad una piuttosto che ad altra sede, ed « il consiglio avute queste informazioni, formerebbe le liste di « merito o farebbe al ministro le altre proposte che credesse op- « portune » (1).

Infine nel progetto testè ricordato dal Ministro Zanardelli si fa anche ricorso all' istituto di una Commissione consultiva chiamata ad accertare il merito fra gli anziani in rapporto delle promozioni senza punto scemare la responsabilità del Governo.

Ed ecco i suoi rilievi:

« Quanto finalmente all' accertamento del merito per le promo- « zioni fra gli anziani, è evidente la convenienza di condizio- « narla al parere di una Commissione consultiva da determinarsi « per regolamento. Commissione che potrà essere quella stessa che « già da parecchi anni funziona presso il Ministero di Grazia e Giu- « stizia con ottimi risultati e che senza punto scemare la respon-

---

Cassazione, ed alla vicepresidenza de' Tribunali, come a' posti di Presidente e Vice Presidente di Cassazione sarebbero chiamati i più anziani de' rispettivi collegi.—Infine il Cesarini (pagina 30 e seguenti) ritiene che fra tutte le proposte garentie sia preferibile quella mercè cui venisse istituito nel centro stesso del Governo un Consiglio superiore di giustizia secondo la proposta accolta nei progetti Vacca, De Falco e Mancini. Al detto Consiglio composto di eminenti sommità dello stesso corpo della magistratura sarebbe affidata la tutela di essa in rapporto a' tramutamenti, promozioni e disciplina con facoltà di formare, in base ad informazioni e pareri forniti dalle Commissioni locali, una lista di promovibili per merito, dalla quale il Guardasigilli non potrebbe deflettere nelle sue proposte.

(1) Disegno di legge n.° 348 per la riforma dell'ordinamento giudiziario presentato alla Camera nella tornata del 25 novembre 1885. Relazione pag. 82.

Digitized by Google

« sabilità del Governo, serve indubbiamente, per gli alti magi-
« strati che ne fanno parte, per le cautele proprie del suo esame,
« per la competenza e serenità del suo giudizio, a costituire una
« delle più desiderabili guarentigie in favore degli aspiranti alla
« promozione » (1).

Le quali proposte noi crediamo meritevoli della maggiore ponderazione; solamente ci permettiamo di rilevare che non ci sembrano attuabili, in pratica, quelle dell' on. Mancini e del Lozzi, imperocchè, sebbene importi tener conto de' servigi prestati, delle opere pubblicate e di altri titoli di merito, pure pel magistrato il vero requisito del merito fa d'uopo ricercarlo ne' risultati di quella funzione nella quale si esplica tutto giorno la sua dottrina, il suo zelo e la sua operosità; altrimenti s'incorrerebbe nel pericolo di mettere involontariamente da banda coloro i quali non fanno a fidanza se non con questi soli titoli, che pure sono i più apprezzabili. Oltrechè dandosi incremento a *premi al merito* o al *concorso per titoli e per esami* o *per soli titoli*, verrebbesi a trapiantare in seno alla grande famiglia giudiziaria una forma di disciplina scolastica, che potrebbe riuscir nociva al prestigio del magistrato, imperocchè come potrebbero seguitare a render giustizia ed a pronunziare sentenze o svolgere processi coloro i quali restassero esclusi dal premio al merito o nel concorso rimanessero soccumbenti di fronte ad altri più meritevoli? E per la stessa ragione non potremmo che ritenere improvvida la proposta di pubblicare nel bollettino ufficiale i nomi de' promovibili e degli eleggibili, implicando essa una specie di *capitis diminutio* ed una grave lesione all'autorità di coloro che non fossero per avventura compresi negli elenchi medesimi.

Ed in ordine a' temperamenti proposti dalla commissione per la riforma giudiziaria, che crediamo degni de' migliori riguardi, non che a quelli additati dagli on. Taiani e Zanardelli, noi, pur accettandoli in massima, ci avvisiamo di sottoporre all'apprezzamento di coloro, che saranno per porre mano alla riforma, talune idee, a nostro avviso, meritevoli di considerazioni.

E la prima di esse riflette la composizione organica del nuovo istituto proposto, al quale si appuntano i desideri di quanti son compresi dalla necessità di circondare di opportune cautele il

(1) Relazione pag. 14.

Digitized by Google

governo della carriera giudiziaria, in quanto che nella costituzione del Consiglio superiore, o della Commissione censoria, a noi sembra necessario l'intervento del Ministro Guardasigilli per convocarla e dirigerla, la cui presenza, mentre non potrebbe più destare alcuna apprensione per essere egli stesso parte e rappresentante del potere giudiziario, tenderebbe ad evitare, in pratica un pericoloso dualismo fra il Ministro e la Commissione medesima nella valutazione de' titoli di merito e di preferenza cui si presenta appoggiato ciascun magistrato. Ed in rapporto ai membri che debbono integrarla noi vorremmo che alla validità delle deliberazioni fosse sufficiente il numero di sette, affinchè la sua azione non potesse sperimentare ostacoli pel soverchio numero di coloro, che debbono concorrere alla valutazione del merito ed alla formazione delle liste degli eleggibili. Per quanto poi concerne la costituzione delle Commissioni censorie locali, ritenuta la convenienza che le proposte per le promozioni partissero dalle medesime, come quelle che, essendo chiamate a sovraintendere quotidianamente allo svolgimento delle funzioni giudiziarie, sono più e meglio in grado di conoscere ed apprezzare il merito di ciascuno, noi vorremmo che il numero ne fosse slargato fino a cinque e non limitato a tre, i quali non potrebbero essere altri che il primo Presidente, il Procuratore generale ed il Presidente di sezione o Consigliere anziano. Sul quale temperamento noi insistiamo, sia perchè ci sembra soverchiamente accentrato questo potere sì grave e delicato, non potendo l'azione del Presidente di Sezione o Consigliere anziano non rimanere paralizzata di fronte a quella de' Capi della corte, e sia perchè la esperienza di quel medesimo meccanismo, attuato col decreto Vigliani, non valse a scongiurare gli inconvenienti che in pratica si deploravano.

La seconda osservazione è relativa al modo di funzionare delle Commissioni locali in quanto che, secondo le proposte della commissione per la riforma giudiziaria, esse dovrebbero limitarsi ad inviare e fornire al Ministro le informazioni e proposte necessarie a porre il Consiglio superiore nella condizione di apprezzare il merito del personale giudiziario, restando solo in facoltà di quest'ultimo di richiamare copia delle sentenze pronunziate e di tener conto delle pubblicazioni giuridiche fatte da ciascun magistrato. Ma poichè l'alta Commissione censoria deve esercitare, quasi, un potere di revisione e di controllo sulle proposte ed informazioni trasmesse dalle Commissioni censorie locali e proce-

Digitized by Google

dere, con criterio comparativo, alla valutazione del merito di tutti coloro, che vengono designati per la promozione dalle diverse Commissioni locali, così vorremmo che alla stessa fossero apprestati i materiali adatti a formarsi esatti criteri per devenire, quindi, con cognizione di causa, a stabilire chi fra gli additati per la promozione dalle singole Corti fosse il più meritevole. E poichè fra l'alta Commissione censoria, che per necessità di cose deve risiedere nella stessa sede del governo, e coloro che sovraintendono al quotidiano svolgimento delle funzioni giudiziarie, certo sono più alla portata questi ultimi di conoscere ed indicare gli atti, i procedimenti e le sentenze nelle quali il magistrato abbia dato prova di zelo e di solerzia, così noi vorremmo che, di regola, le Commissioni censorie locali, piuttosto che limitarsi a trasmettere solamente informazioni e proposte, additassero ed alligassero copia degli atti e sentenze che àn servito di sostrato al loro giudizio ed in vista de' quali ànno stimate di designarlo per la preferenza nelle promozioni.

Il terzo rilievo si attiene alla estensione della garentìa che vuolsi incarnare coll'istituto delle Commissioni censorie in quanto che dovendo, a tenore de' criteri accolti dalla Commissione per la riforma giudiziaria e dal Taiani, scomparire l'istituto del ministero pubblico, come ente speciale ed amovibile a dipendenza del potere esecutivo, e venendo le sue funzioni a trasformarsi in una semplice missione revocabile affidata ad un magistrato inamovibile, non saprebbesi intendere il perchè il governo della sua carriera non dovrebbe essere ugualmente tutelato con l'estendere le proposte garentíe così alla Magistratura giudicante come alla requirente.

68. Infine nel disciplinare la costituzione ed il funzionamento dell'alta Commissione censoria non bisogna perder di vista che il punto più scabroso è sempre quello di regolare i rapporti e delineare i limiti fra la detta Commissione, le cui proposte, per esser efficaci, dovrebbero avere valore deliberativo, e il diritto del Guardasigilli, la cui libertà di azione non potrebbe rimanerne menomata dal momento ch'egli, deve restar responsabile di fronte al Parlamento del corso formale della giustizia.

Ed a tal riguardo la commissione per la riforma giudiziaria crede assicurare codesta libertà di azione mercè il diritto di scelta riservata al Ministro fra' promovibili designati dal Consiglio, senza di che non s'intende come potrebbe pretendersi responsabilità là dove non vi fosse per lo meno libertà nella scelta: ed ecco come si esprime:

Digitized by Google

« Nel caso in cui la proposta venisse accettata, non verrebbe « tolta certamente al ministro la libertà di scegliere e di nominare i magistrati; nel mentre, perciò appunto, non potrebbe « venir tolta o scemata la sua responsabilità, perchè il magistrato « da promuoversi non gli verrebbe imposto da chicchessia, ma « solamente si troverebbe limitato il ministro nella scelta, dall'in« dicazione che gli verrebbe di tutti coloro che meglio risultano « degni ed idonei precisamente allo scopo di esser promossi.

« Ed è facile pure il vedere come, qualora nella lista de' pro« movibili, che dovrebbe rinnovarsi periodicamente, non vi figu« rasse un magistrato, che il Ministro ne giudicasse degno, po« trebbe venir su di ciò richiamata l'attenzione del Consiglio, il « quale in ogni caso però rimarrebbe sempre libero nella sua « azione » (1).

Lo stesso criterio fu seguito dall' on. Taiani.

« Il Ministro però non avrebbe menomata la sua autorità e la « sua responsabilità, imperocchè quando credesse meritevole di « promozione qualche magistrato non compreso dal consiglio nelle « liste di merito o viceversa, potrebbe richiamare su ciò l' atten« zione del consiglio, e quando questi persistesse nel suo primo « parere ed il ministero opinasse diversamente e volesse provve« dere in senso diverso dal voto del consiglio, dovrebbe prima « sentire il consiglio dei ministri ed avere favorevole delibera« zione ».

Ma, ammesso pure che questa libertà nella scelta del Ministro potesse coordinarsi ed armonizzarsi, colla libertà di proposta demandata alla Commissione, non essendo determinato a chi in definitiva spetti l'ultima parola, e tenuto conto dell'impotenza di simili Commissioni ad opporsi a' voleri del Guardasigilli (2) occorre indagare, quale sarà l'estensione di quella facoltà nella scelta riservata sempre al Ministro. E quì si presenta un dilemma: o amendue queste libertà di scelta e di proposta debbono intendersi in modo esteso ed illimitato, dovendo, pel Ministro, servir di sostrato alla sua responsabilità ministeriale, e, per la Commissione censoria, compendiar la garentía del potere giudiziario, ed allora la collisione sarebbe inevitabile; ovvero debbono intendersi in modo

---

(1) Relazione citata pag. 163.

(2) Discorso del Ministro Conforti alla Camera nella tornata degli 11 Giugno 1878.

Digitized by Google

limitato, ed allora l'azione dell'uno finirebbe per annientare quella dell'altra. Ed in vero due ipotesi possono verificarsi: o che l'alta Commissione censoria comprendesse fra i promovibili coloro che il Ministro ritenesse non idonei al posto designato, o che la Commissione non si avvisasse di comprendere nella lista degli eleggibili coloro che il Ministro giudicasse degni di promozioni. Nel primo caso potrebbe il Ministro, nell'esercitare il diritto di scelta, trasandare coloro che gli venissero additati dalla Commissione? E nel secondo potrebbe egli, prescindendo dalla proposta della medesima, promuovere un magistrato non compreso nella lista degli eleggibili? Avrebbero, in altri termini, le proposte della Commissione forza coercitiva pel Ministro, o avrebbero, a somiglianza di tutte quelle finora escogitate, solo un valore consultivo? Nel primo caso resterebbe annullata o almeno assai limitata la libertà di azione del Ministro, venendo con ciò meno il sostrato della responsabilità ministeriale relativamente ad atti cui sarebbe rimasto estraneo; nel secondo la garentía si ridurrebbe ad una semplice parvenza.

Coteste anomalie e questo dualismo, dipendenti dal fatto di sconoscere l'autonomia del potere giudiziario e del non trovarsi rappresentato dal suo Capo naturale ne' Consigli della Corona, non potranno mai scomparire, qualunque saranno le misure e gli espedienti che si adotteranno, fino a che nel meccanismo de' poteri dello Stato il giudiziario dovrà considerarsi come una emanazione dell' esecutivo. Ed a scongiurarli noi crediamo non potersi prescindere da' temperamenti che noi proponiamo, in quanto che il Ministro procederebbe alla scelta, non da solo, ma in concorso degli altri membri della Commissione censoria che sarebbe chiamato a presiedere o dirigere; e stante questa parte preponderante che gli verrebbe assicurata nel nuovo istituto, egli potrebbe ben rispondere de' suoi atti innanzi al Parlamento ed alla pubblica opinione. Ed in tal caso, e solo in tal caso, non venendo tolta nè scemata la sua libertà di azione, ma soltanto limitata dal concorso degli altri membri dell'alta Commissione censoria, potrebbe intendersi la responsabilità de' suoi atti, de' quali, al pari di tutti quelli adottati in concorso di un Collegio deliberante, sarebbe responsabile dinanzi alla Corona, al Parlamento ed al Paese.

Però l'azione dell'alta Commissione censoria non potrebbe svolgersi senza il concorso de' Consigli giudiziari locali la cui istituzione risponde ad un bisogno altamente sentito, anche per la

Digitized by Google

buona prova fatta in diverse regioni d' Italia. E poichè la loro opera, per essere efficace, in relazione alla valutazione del merito del magistrato, deve concretarsi in un sindacato assiduo e vigile da esercitarsi, con criterio comparativo, sugli atti da ciascuno compiuti in modo da dare affidamento di sicuri criterî e di salde guarentigie sui requisiti di promovibilità, noi ci avvisiamo di proporre, che questa valutazione del merito individuale dovesse esser coscienziosa e continua in base agli atti di ciascun magistrato, alla qualità de' servigi prestati ed all'attitudine, operosità e zelo più o meno spiccato nell'adempimento de'propri doveri; — che questo controllo dovesse esercitarsi da una Commissione censoria locale da istituirsi presso ciascuna Corte di apppello composta da cinque magistrati dalla stessa designati, in assemblea generale, al principio di ogni anno giuridico, compresi i Capi del collegio ed i Presidenti di sezione — che questa Commissione fosse chiamata a dare il suo avviso nelle promozioni—e che nel fare le relative proposte, anzi che limitarsi ad esprimere il parere sul merito di ciascuno, dovesse trasmettere all'alta Commissione censoria gli atti più importanti, che siano serviti di sostrato al suo giudizio. Quest'alta Commissione censoria composta da sette membri della Corte di cassazione, scelti anche annualmente ed in assemblea generale, compresi sempre i Presidenti di sezione ed il Procuratore generale, dovrebbe funzionare nella sede stessa del Governo e riunirsi in epoche determinate ed anche straordinariamente, ove ne sorgesse il bisogno. Ad essa metterebbero capo tutte le proposte fatte dalle Commissioni censorie locali in forma consultiva; ed essa apprezzando le informazioni e gli atti trasmessi e con tutte le nozioni, che sarebbe facultata di attingere direttamente, procederebbe, con criterio comparativo ed in base delle proposte fatte dalle Commissioni locali. E tenendo conto del doppio criterio del merito e dell' anzianità dovrebbe deliberare sulle condizioni di promovibilità e sulla preferenza da accordarsi a ciascuno, formando, in conformità de' criteri accolti, un elenco degli eleggibili, sul quale, fatta astrazione degli interessati, parrebbe a noi necessario mantenere il più scrupoloso riserbo. A presiedere l'alta Commissione censoria sarebbe assunto il Guardasigilli con voto deliberativo; ed egli, come Capo naturale e supremo della Magistratura, dopo di avere, insieme agli atri componenti la detta Commissione, concretate le opportune proposte, dovrebbe, all'occorrenza, come membro del potere esecutivo, presentarle alla Corona per esser munite della Sovrana sanzione.

Digitized by Google

69. Quindi è che i criterî da noi propugnati, e che vorremmo veder trasfusi nella legge sull'ordinamento giudiziario, potrebbero compendiarsi così:

Ast. 1. « Le promozioni dei magistrati debbono, di regola, pro-« cedere per gradi.

Art. 2. « Le promozioni a' gradi superiori debbono conferirsi « per merito, ed in parità di merito al più anziano.

Art. 3. « A valutare il merito di ciascun magistrato e le con-« dizioni di preferenza, in caso di promozione o di altri miglio-« ramenti, è istituita presso ciascuna Corte di appello una Com-« missione censoria composta dal Presidente, dal Procuratore ge-« nerale del Re, da due Presidenti di Sezione, ed in mancanza « dal Presidente di sezione e da un Consigliere, non che da un « sostituto Procuratore generale eletti annualmente ed in assem-« blea generale a voti segreti.

Art. 4. « È istituita nella sede del Governo un' alta Commis-« sione censoria presieduta dal ministro Guardasigilli e composta « dai Presidenti di sezione, dal Procuratore ed Avvocato generale « e da altri membri scelti fra i Consiglieri di cassazione, eletti « annualmente ed in assemblea generale, a voti segreti, fino a « raggiungere il numero di sette.

Art. 5. « Le Commissioni locali sono chiamate a dare, in for-« ma consultiva, il loro avviso sulle promozioni dei magistrati « inferiori e di pari grado facendo, con apposita informativa, le « opportune proposte all'alta Commissione censoria cui trasmette-« ranno i titoli, gli atti e le sentenze che han servito di sostrato « al loro giudizio. Alla base delle singole proposte fatte dalle Com-« missioni locali si formerà un elenco distinto per ciascuna ge-« rarchia di tutti i magistrati additati per la promozione od al-« tro miglioramento.

Art. 6. « L'alta Commissione censoria valuterà le condizioni « di preferenza de' singoli magistrati designati per la promozione « o altro miglioramento, dalle commissioni censorie locali in base « a' titoli, agli atti ed alle sentenze trasmesse; e tenuto conto « de' risultati delle informazioni assunte direttamente, ove ne sia « il caso, procederà, con criterio comparativo, ed in concorso del « ministro Guardasigilli, a concretare, in forma deliberativa, le op-« portune proposte.

Art. 7. « Il ministro Guardasigilli, data la vacanza, deve, in « conformità delle fatte proposte, designare alla Corona il nome « del magistrato che abbia diritto ad essere preferito. »

Digitized by Google

CAPITOLO IX.

Temperamenti necessari a mantenere inalterata la disciplina ed il decoro del potere giudiziario.

Sommario — 69. Diverso modo d'intendere il diritto di sorveglianza secondo che sia riconosciuta o meno l'autonomia del potere giudiziario — 70. Necessità di affidare il diritto di sorveglianza e l'iniziativa per l'azione disciplinare allo stesso potere giudiziario, e per esso alle Commissioni censorie — 71. Soluzione delle prevedibili obbiezioni contro la sua completa autonomia — 72. Limitazione dipendente dalle cautele preordinate ad evitare qualsiasi contatto fra la politica e la giustizia — Limitazione dipendente dalla forma onde trovasi organata la gerarchia — Limitazione dipendente dal modo di esplicamento della missione affidata al potere giudiziario — 73. Limitazione incarnantesi nell' istituto d' un supremo Magistrato destinato a concretare il concetto di sorveglianza e di sindacato sul potere giudiziario — 74. Necessità di rialzare il prestigio della Magistratura — 75. Temperamenti adatti a mantenerlo inalterato.

69. Nel tradurre in atto le garentie necessarie a costituire il potere giudiziario sopra una base salda ed elevata non bisogna perder di mira un concetto fondamentale già accennato nel discorrere del modo, onde dovrebbe esser disciplinato il principio di inamovibilità, ed è, che quel complesso di guarentigie atte ad assicurarne la capacità, l'imparzialità, il benessere, ed il decoro, da cui deve essere circondato, non debbono risolversi in un favore personale, essendo esse preordinate a concretare col concorso degl' istituti giudiziari la tutela giuridica e la garentía della civile libertà e quindi sanzionate, meno nell' interesse dell' individuo, quanto nell'interesse della società. Ora quest'organismo abbandonato a se stesso potrebbe infiacchirsi, corrompersi; potrebbe cadere in condizioni depresse, ove non fosse sottoposto ad un' assidua vigilanza intesa a mantenerne inalterata la disciplina ed il decoro. Il che ci porta a toccare brevemente della disciplina del potere giudiziario, delle forme atte ad assicurarla in tutta la sua estensione, dell'istituto, cui deve esser affidata, e de' temperamenti opportuni perchè in pratica riesca seria ed efficace.

Gli uomini autorevoli che mossero dal principio di considerare il potere giudiziario quasi come una emanazione dell'esecutivo, o che ammisero in una forma diretta od indiretta l' ingerenza del

Digitized by Google

medesimo sul potere giudiziario, non potevano non riuscire alla conclusione di affidare al potere esecutivo il dritto di sorveglianza e di riconoscere legittimo il suo concorso nell'azione disciplinare.

E fuvvi chi affermò recisamante, che questo dritto di sorveglianza inerente alle responsabilità ministeriale dovesse estendersi a tutto il ramo giudiziario.

« Il Governo costituzionale è fondato sopra principî di respon-
« sabilità della quale si trova investito il Governo. E questi prin-
« cipî di responsabilità, per ciò che riguarda l'autorità giudizia-
« ria, si estendono a tutte le parti ed a tutti i funzionari di
« questo importantissimo ramo della pubblica amministrazione in
« quanto riguarda la regolarità del servizio » (1).

Ed altri ripeteva, che l'azione disciplinare accordata al potere esecutivo sul potere giudiziario, e nella quale si risolve la sorveglianza, è il corrispettivo della responsabilità ministeriale su cui riposa il Governo costituzionale (2).

I quali criteri, se noi non andiamo errati, sono il naturale portato, la legittima conseguenza dell'inesatto criterio di ritenere il Magistrato, come un funzionario, un impiegato qualsiasi, e di considerare la gelosa sua missione come la funzione di un ramo qualunque della pubblica amministrazione. Tuttavolta noi abbiamo la piena convinzione che l'ultima parola al riguardo non peranco siasi detta.

Avvi infatti chi si è avvisato di contemperare gli opposti sistemi attribuendo al potere esecutivo il solo dritto di sorveglianza, meno quello di ammonire il magistrato, che, rientrando nella sfera dell'azione disciplinare, dovrebbe, al pari di questa, affidarsi esclusivamente al potere giudiziario. Ed ecco come si esprime un illustre magistrato:

« Tra queste due opinioni fra loro divergenti sembrami possa
« convenirsi in un temperamento medio. Ho avvertito come alla
« disciplina giudiziaria abbia interesse non solo tutto il corpo
« della magistratura, ma la società intera rappresentata dallo
« Stato personificato nel governo, e naturalmente, dappoichè nel-
« l'ordinamento sociale e politico tutto debba essere concatenato

(1) Discorso dell'on. Vigliani. Tornata della Camera del 26 novembre 1875.
(2) Discorso dell'on. Taiani. Tornata della Camera del 18 gennaio 1879.

Digitized by Google

« ed armonizzato nell' unità dello Stato e non possa concepirsi « una istituzione od associazione autonoma ed indipendente ca- « pace di funzionare al di fuori dell'orbita di quello e contro il « fine per cui esso è istituito. Quindi il governo nell' interesse « della società deve avere il dritto di mantenere l'ordine giudizia- « rio entro l' orbita dello Stato e far sì che non avversi il fine di « questo, ma in maniera che la sua ingerenza non menomi la in- « dipendenza della magistratura. Deve dunque necessariamente « spettare al potere esecutivo il dritto della sorveglianza, ma « questo dritto, se può involgere quello di richiamare il giudice « onde somministrare schiarimenti e giustificazioni sopra la pro- « pria condotta all'effetto di decidere se sia il caso di deferirlo alla « giurisdizione disciplinare, non può estendersi all'altro di ammo- « nirlo, in quanto l'ammonizione è d'indole sua una pena, ed una « pena non si applica, se non precede il giudizio dell'autorità com- « petente a conoscere della contravvenzione ai doveri di ufficio, nelle « forme e salvi i rimedi dalla legge stabiliti; e tale autorità non può « essere altra che quella dei corpi giudiziari stessi eminentemente « interessati a tutelare la dignità e la considerazione dell'ordine « a cui appartengono, e la cui indipendenza non può da un estra- « neo potere essere attaccata. Quindi parmi che la nostra legge « organica giudiziaria, qual copia delle precedenti leggi del 1859, « non risponda al bisogno, in quanto disconoscendo il principio « che chi sorveglia non giudica nè punisce, pur di mantenere al « potere esecutivo il dritto di ammonire i giudici, ha escluso dalle « pene disciplinari la ammonizione, mentre in sostanza, ove si « confrontino le definizioni rispettivamente date agli art. 215 e « 222, essa è la stessa cosa che la censura e non si differenzia « da questa se non per la fonte dalla quale emana. Evidente- « mente poi l'attribuire al Ministro la balìa di portare, o no ad « esecuzione le deliberazioni emesse dai corpi giudiziari in ma- « teria di disciplina, sarebbe lo stesso che annullare affatto in « quelli il corrispondente potere disciplinare per trasferirlo inte- « ramente nel governo con offesa flagrante della indipendenza « della magistratura » (1).

Altri invece si contenterebbe d'una ingerenza indiretta provocando per mezzo del Pubblico Ministero i provvedimenti di so-

(1) Cesarini — Appello in penale VIII. 2. Rivista penale vol. X fas. 2 e 3.

Digitized by Google

spensione e di rimozione affermando che il Ministro non debba avere una responsabilità *intera* degli atti della magistratura, ed al riguardo rileva così:

« Se questa libertà vi pare poca, se credete che il Ministro « debba avere una *responsabilità intera degli atti della magistra-* « *tura*, non dividete, ma confondete il potere giudiziario col go- « verno: distruggete insomma la monarchia costituzionale, surro- « gatele l'assoluta. Ma questa libertà è molta, e dovunque vi è « un ordinamento giudiziario identico al nostro, si va studiando « come scemare anche più l'ingerenza del governo sull'ordine « giudiziario » (1).

Ed allora si potrebbe domandare: in che cosa si risolve una responsabilità quando non sia intera? Come può concepirsi una responsabilità che non si estenda a tutti gli atti de'quali devesi rispondere?

Che se guardiamo i precedenti legislativi, noi c'incontriamo in due sistemi diametralmente opposti sul modo di disciplinare la sorveglianza del potere esecutivo sui corpi giudiziarii. Abbiamo il progetto Rattazzi sull'organizzazione giudiziaria del 27 dicembre 1853 e la relazione della Giunta parlamentare del 17 luglio 1854, che, partendo dal concetto di riconoscere nel potere esecutivo il supremo moderatore dell'ordine giudiziario, demandano al Guardasigilli l'esercizio della giurisdizione disciplinare, sanzionando altresì che le deliberazioni, in tale materia, dell'autorità giudiziaria non possono essere rese esecutive senza la sua approvazione. Abbiamo, da un altro lato, il progetto Vacca presentato al Senato nella tornata del 3 maggio 1870 con cui si nega al Guardasigilli ogni facoltà sia di adottare provvedimenti disciplinari, sia di dichiarare esecutorie le deliberazioni disciplinari, riservando al Ministro soltanto il dritto di deferire il magistrato al giudizio disciplinare dell'autorità competente.

70. Ma chechè sia dei vari sistemi, noi ci limiteremo a rilevare che, fatta anche astrazione dell'errôneo concetto di sconoscere l'autonomia così connaturale al potere giudiziario, attualmente è assai modesta la sfera dei dritti riservati al potere esecutivo per quanto concerne disciplina giudiziaria.

---

(1) Mirabelli — L'inamovibilità ecc. VIII, pag. 51.

Digitized by Google

La vigente legge sull'ordinamento giudiziario, con gli articoli 213 e seguenti, distingue il diritto di sorveglianza dalla giurisdizione disciplinare, ed in ordine a' correlativi provvedimenti fa distinzione fra l'ammonizione e le pene disciplinari propriamente dette; e statuendo che le pene suddette siano la censura, la riprensione e la sospensione, fa consistere l' ammonizione nel rimostrare al giudice il mancamento commesso e nell'avvertirlo di non più ricadervi. Ora mentre, considerata l'ammonizione quale derivazione del diritto di sorveglianza, l'attribuisce tanto al Ministro quanto ai corpi investiti della giurisdizione disciplinare, (art. 215 e seguenti) riserva la facoltà di applicare simili pene solamente a chi è investito della giurisdizione disciplinare (art. 225). Di tal che nel modo, ond'è organata attualmente la disciplina, non è consentito al Guardasigilli che il solo dritto di chiamare a sè il giudice colpevole ed ammonirlo. Ma, a prescindere che in pratica assai raramente vi si è fatto ricorso, sarebbe lecito domandare, quale rimedio efficace, specialmente se il principio d'inamovibilità fosse esteso, giusta il progetto Mancini, anche alla sede, avrebbe il Ministro di fronte ad un arbitrio manifesto o ad un procedere poco corretto? Quale misura adotterebbe per richiamare al dovere un magistrato indegno che violasse il segreto d'ufficio, o ne trascurasse gli obblighi o compromettesse in qualsiasi modo il decoro del corpo cui appartiene? Egli non può destituirlo, non può rimuoverlo, nè amuoverlo, non può sospenderlo, e solo in virtù dell'alta sorveglianza a lui attribuita può chiamarlo innnanzi a sè ed ammonirlo senza punto devenire, a di lui riguardo, all'applicazione di pene disciplinari. Ma basta questa parvenza di potere disciplinare? E se il magistrato persiste, quali mezzi avrà il Ministro in suo potere per ricondurlo sul retto sentiero?

Per noi la delicata quistione riesce di facile soluzione risalendo ai principî fondamentali cui dovrebbe esser informata la riforma giudiziaria, fra' quali il più saliente è quello di assicurare di fatto la indipendenza del potere giudiziario e l' autonomia delle sue funzioni. Deduzione di questi principî, diremo con un elegante scrittore « si è questa, che non dev'essere rico-
« nosciuto alcun potere estraneo ad esso, che possa o refrenare
« i traviamenti e gli eccessi di potere, o richiamarlo all' osser-

Digitized by Google

« vanza della legge, o rivocarne per via di censura i giudi-
« cati » (1).

Ed affermato questo concetto, il suo portato ineluttabile si è che la sorveglianza e la giurisdizione disciplinare dovrebbe spettare allo stesso Ministro di grazia e giustizia ed all' alta Commissione censoria destinata a provvedere a' destini del potere giudiziario di cui essi sono la più alta espressione. E così, a prescindere da quelle capillari distinzioni fra ammonizione, riprensione e censura e dal pericolo dell'abuso, ove fosse affidato ad un potere estraneo, sarebbe assai più corretto e consentaneo al decoro dell'autorità giudiziaria riunire nella stessa mano la facoltà di ammonire, di censurare, di sospendere, di tramutare e di rimuovere il magistrato, specialmente se questo potere fosse demandato ad un Corpo eminente, quale non ci figuriamo dovrebbe esser l'alta commissione Censoria. Essa, a preferenza di qualsiasi altro potere estraneo, sarebbe interessata a mantenere alto il prestigio dell'ordine giudiziario ed incolume la sua dignità; e alla stessa dovrebbero metter capo le informazioni ed i rapporti delle Commissioni censorie locali a fin di metterla in grado di conoscere e vagliare le condizioni che potessero determinare l' esercizio dell'azione disciplinare.

Ed a tali criteri par che si ispirasse la nuova legge francese sull'ordinamento giudiziario presentata a 10 maggio 1883 dal Ministro Martin Fevillèe, e successivamente adottata dalle due Camere non senza rimarchevoli modificazioni, imperocchè giusta la proposta del Senato, in ciò difforme da quella della Camera e dall' altra del Governo, si ammette la istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura, costituito dalla Corte di cassazione a sezioni riunite, destinato a tutelare la disciplina ed il decoro del potere giudiziario.

Come a mantenere inalterata la disciplina del potere giudiziario è istituita in Inghilterra la Corte del Banco della Regina, la quale, al dire di un esimio scrittore, « veille à ce que toutes
« les Cours infèrieurs restent dans les limites de leurs compèten-
« ce, et elle peut, par une ordonnance dite de *certiorari*, èvoquer
« toutes les affaires soumis à ces, enlever complètement toute
« leur procedure par une ordonnance de « *defense de connaitre.*

(1) Grippo—Opera citata n. 37.

Digitized by Google

« Elle surveille encore toutes les corporations civiles et elle or-
« donne, par un « *nous mandons* » aux magistrats et autres de
« faire ce que la loi exige dans chaque cas, où rien de spécial
« n'est prescrit » (1).

71. Ma quì è facile prevedere una seria obbiezione; ed è che questa assoluta indipendenza del potere giudiziario non sia conciliabile colla responsabilità costituzionale su cui s'impernia l'organismo dello Stato, e che il potere stesso divenuto autonomo possa, svolgendo la sua azione contrariamente a' fini che lo Stato si propone di conseguire, trasformarsi in una casta pericolosa all'ordine sociale.

Alla quale difficoltà accennavano eminenti giuristi, fra i quali ci piace ricordare il Cesarini, quando rilevava non potersi concepire una istituzione od associazione autonoma ed indipendente capace di funzionare al di fuori dell' orbita dello Stato e contro il fine per cui esso fu costituito (2), ed il Costa che ritiene un controsenso costituire una magistratura in modo che viva e si svolga in un'orbita propria (3).

E a tale obbiezione si riferiva il Senatore de Falco, allorchè rifiutando il concetto di un' assoluta autonomia del potere giudiziario rilevava:

« Molto meno so comprendere che cosa sarebbe codesta magi-
« stratura, codesto corpo autonomo, che si recluterebbe da sè e
« che costituirebbe una specie di casta in mezzo allo stato; più
« pericolosa di tutte, perchè sarebbe padrone dei giudizi e della
« giustizia. . . . . . Ed ancor più difficile mi riesce immaginare
« cosa possa fare questa Magistratura *separata* da tutti gli altri
« poteri senza alcun legame con gli altri ordini dello Stato (4).

E noi ci affrettiamo a dichiarare che di questa obbiezione apprezziamo tutta la portata e la gravità, avvegnachè niun uomo di ordine, e molto meno un magistrato, potrebbe vagheggiare una Magistratura irresponsabile, e nessun uomo di buon senso potrebbe mai ammettere, che il potere gindiziario potesse funzionare fuori l'orbita dello Stato e contrariamente ai suoi fini razio-

(1) L'Angleterre, son Gouvernement, ses institutions par A. De Fonblanque.Traduit de l'anglais par Ferdinand-Camille Dreyfus, Chap. XVII, pag. 216.

(2) Opera citata pag. 139.

(3) Relazione Statistica esposta all'assemblea generale della Corte di appello di Ancona nel 5 Gennajo 1884.

Digitized by Google

nali, anche tenendo presente che, secondo l'ordine delle nostre idee, la somma delle garentìe accordate al potere giudiziario, fra cui la più saliente è quella della sua autonomia ed indipendenza, ad esso è consentita solo in vista dell' alta missione che è chiamato a compiere, quella cioè di concretare, in concorso ed armonia con gli altri poteri dello Stato, un'obbiettivo comune, la tutela della libertà civile. Che anzi essendo la responsabilità in ragione diretta della sua autonomia, tanto più efficaci debbono essere le leggi che la sanzionano, quanto meglio è assicurata la sua indipendenza.

Però se quel concetto ripugna, non meno ripugnante ed inconcepibile sarebbe il concetto contrario di ammettere, cioè, l'esistenza di un potere costituzionale avente dalla Legge una missione speciale ed elevatissima a compiere, il quale non abbia, indipendentemente dagli altri, la perfetta autonomia della sua funzione politica e giudiziaria, e che non debba rinvenire in se stesso le condizioni adatte ad assicurarne il pieno e pacifico svolgimento (1). Il che è così vero che lo stesso on. De Falco si affrettava a soggiungere: « ma queste forse son difficoltà che rav- « viso per non avere tutto presente il pensiero di questo nuovo « ordinamento ».

E poco dopo rifletteva: « Io non credo che sia ora il momento « di discutere proposte di radicali riforme al sistema in vigore». Con che veniva virtualmente a riconoscere la necessità di una riforma radicale, senza che nella sua mente si presentassero come insuperabili le difficoltà che vi si opponevano. Imperocchè è pur d'uopo riconoscere che, se bisogna guardarsi da una esagerazione che distruggerebbe ogni possibilità di armonico sviluppo delle rispettive funzioni e che renderebbe inattuabile un sistema di libertà bene intesa, non è meno necessario, avuto riguardo alla natura della giudiziaria missione, tenersi lontano dalla esagerazione contraria di considerare, cioè, come supremo moderatore dell'autorità giudiziaria un potere estraneo alla medesima. E tutto si riduce a non confondere il concetto di potere indipendente con l'altro di potere rivale e a non concepire come sinonime l'idea di autonomia e l' altra d'un diffidente antagonismo nello svolgimento dell'azione reciproca dei vari poteri costituzionali.

---

(1) Brunialti luogo citato pag. 403.

Digitized by Google

E quì vuolsi por mente a ciò, che nessuno mette in dubbio, che, cioè, al mantenimento dell'ordine sociale e ad assicurare la stabilità di qualsiasi governo conferisce potentemente un corpo di magistrati autorevole, indipendente e fortemente organizzato, e che questa necessità è molto più sentita iu un reggime rappresentativo, nel quale spesso il potere giudiziario è chiamato a bilanciare l'azione governativa ed opporre una diga al prepotere de'partiti fino al punto da ravvisare in esso l'essenza ed il compendio di ogni altra garentia.

« Nei governi costituzionali la magistratura è la salvaguardia « dei dritti dei cittadini. Faccia quel che voglia il Legislatore; « faccia quel che desidera il potere esecutivo, io ò un terzo po- « tere dinanzi al quale mi presento e domando giustizia ed ho « la coscienza di averla » (1).

« La stessa inviolabilità, altri à soggiunto, del patto fonda- « mentale contro le invasioni che in opposto senso tendono a « fare di continuo il potere legislativo da un lato e l'esecutivo « dall'altro, non ha più sicuro nè più impenetrabile scudo del su- « premo giudizio dell'autorità giudiziaria » (2).

Ed il Brunialti rileva:

« Sovrana, in ogni governo costituzionale, è la legge. . . . . « la quale è una creazione della volontà nazionale, ne è anzi la « sintesi. La volontà nazionale, autorità creatrice, ha anche il « dritto di cassarla, di abolirla, ma una volta che questa legge « esiste, la sua esistenza è indipendente dalla volontà creatrice « come tale. Se dunque la creazione della legge, del pari che la « sua abolizione dipendono dalla volontà dei cittadini, la sua « conservazione non è possibile se non perchè ella medesima si « tiene per sovrana . . . . . Una sola è adunque la via aperta « al Legislatore per giungere allo scopo, mettere accanto al suo « un altro potere non inferiore, non dipendente, il potere giudi- « ziario (3).

Ed il Carcani scrive:

« Datemi una larga e forte magistratura, e tale, che come in « Inghilterra possa *penetrare in ogni sfera del dritto,* e mi assi-

---

(1) Discorso dell'on. Catucci. Tornata della Camera del 26 Novembre 1875.

(2) Del Pubblico Ministero in reggimento libero e civile — Brevi considerazioni dell'avvocato Assuero Tartufari, Parte 1ª Cap. 1º pag. 41.

(3) Ibidem pag. 405 e seguenti passim.

Digitized by Google

« curi che ad *ogni torto vi ha rimedio nella giustizia*, ed io vi
« rinunzio ogni altra garentìa, rinunzio perfino lo statuto: datemi
« lo scudo della giustizia e sotto di questo io solo e senz' altre
« armi sfido qualsiasi più potente e prepotente nemico » (1).

Ed altrove osservammo che la stessa immutabile autorità della Corona si presenta al potere giudiziario appoggiato alla legge, che in parte è opera sua, e per assicurare alle legge il pieno suo effetto.

È incontravertibile, quindi, che il mantenimento dell' ordine, per quanto si attiene a civile libertà e garentìa de'diritti individuali, è demandato al potere giudiziario, che è chiamato ad applicar la legge al fatto, essendo sua esclusiva missione l' instaurazione dello stato di dritto mercè la reintegra dei rapporti violati; ond'è ch'egli ha una missione tutta speciale che è quella di mantenere inviolato il regno della legge, ed un'obbiettiva comune collo Stato, essendo chiamato, al pari degli altri poteri, e, limitatamente alla sua sfera di azione, a concorrere al mantenimento dell'ordine.

Finchè dunque il potere giudiziario svolge la sua azione nell'orbita assegnatagli dall' ordinamento costituzionale dello Stato, niun timore può destare la sua indipendenza e l'autonomia delle sue funzioni. Onde è che, nel risolvere la delicata quistione, l'idea spontanea che si presenta alla mente si è il principio dominante le costituzione inglese, nella quale al dire di Montesquieu, *le pouvoir arrête le pouvoir*. Di tal che la prima limitazione segnata all'azione del potere giudiziario nel tradurre in atto la tutela giuridica si è quella che nasce dalla separazione stessa dei poteri costituzionali e dal prefinire nettamente l'orbita entro cui l' azione di ciascuno debba svolgersi, imperocchè ripeteremo col Brusa « Certo in una sana teoria dei poteri dello stato l'unico
« sindacato ammissibile è quello che viene da se stesso, dalla loro
« separazione, e dalla loro limitazione, e pel quale ciascun potere
« trova una barriera tirata intorno a lui dagli altri poteri ».

72. Ma, pur volendo tener conto della possibilità di uno straripamento per parte del potere giudiziario, questo non potrebbe altrimenti concepirsi che come un'invasione nel campo di azione riservata al potere politico o all'amministrativo.

---

(1) Il Pubblico Ministero pag. 273 e seguenti.

Digitized by Google

E sotto il primo punto di vista rileviamo: il pericolo che il potere giudiziario possa ridurre in sua mano la vita politica dello stato si riscontra solamente quando i corpi giudiziari si trasformino in corpi politici; e la storia ci ammaestra che se l'autorità giudiziaria ha pagine dolorose, sono quelle che, al dir di Carcano, rivelano impuri connubi fra la politica e la giustizia; e gli esempi di violazioni della civile libertà e di straripamenti del potere si trovano, ed abbondanti, non negli annali del potere giudiziario, ma in quelli del potere politico. El il Bavous scrivendo delle usurpazioni dell'autorità amministrativa sulla giudiziaria non ha potuto scrivere delle usurpazioni di questa su quella. Ditalchè, quando tutte le riforme da noi escogitate tendono a segnare, in pratica, una recisa linea di demarcazione fra il potere giudiziario ed il potere politico fino al punto da suggerire il temperamento di rendere incompatibili le due funzioni di magistrato e di deputato, quel timore non si risolve che in una vana apprensione, imperocchè le limitazioni stesse costituiscono altrettante misure precaventi contro un possibile sconfinamento del potere giudiziario sul terreno politico.

Nè, d'altronde, puossi paventare che la magistratura italiana sia ostile agli ordinamenti vigenti, per come pur troppo si verifica in qualche altro paese, ove si è sentita la necessità di devenire alla estrema misura di compiere epurazioni con criteri politici, imperocchè presso di noi fu bellamente rilevato che « au point de « vue politique, elle est animèe, dans la tres-grand majoritè des sen« timents nationaux et liberaux »; e che dessa diè prova d'indipendenza e di abnegazione anche in famigerati processi politici (1); e che essa non si mostrò mai fanatizzata dalle passioni politiche non essendo mai criteri politici penetrati nell'aula del magistrato (2); e che, straniera alle passioni ed ai partiti, essa non ha mai confusa colla politica la giustizia (3); e che la norma abituale della magistratura è stata quella di mantenere un contegno riservato ed alieno dalle lotte e dalla politica appassionata e militante (4).

(1) Mancini. Discorso pronunziato alla Camera nella tornata del 19 Aprile 1877.

(2) Villa. Discorso pronunziato alla Camera nella tornata del dì 11 Dicembre 1879.

(3) De Falco. Discorso inaugurale citato § XVII pag. 39.

(4) Relazione della Commissione per la riforma giudiziaria pag. 36.

Digitized by Google

E per quanto riflette una possibile usurpazione del potere giudiziario sull'amministrativo, sentiamo quali rilievi fa il Mantellini, niente sospetto di esser poco geloso degl' interessi dell' amministrazione, rispondendo a coloro che muovevano tale obbiezione:

« Che non lice all' amministrazione diffidare di una autorità,
« alla quale, nell' interpretazione ed applicazione delle leggi sì pe-
« nali che civili, è affidata la tutela della vita e delle sostanze,
« e che al timore che pericoli l'amministrazione, lasciata in balìa
« dell'autorità giudiziaria che potrebbe sconfinare, è da contrap-
« porre un timore più forte che pericoli la giustizia per gli ec-
« cessi della pubblica amministrazione o dell'autorità amministra-
« tiva. Dico avvisatamente timore più forte, dacchè l' autorità
« giudiziaria cerca i suoi criteri nel *giusto* e non intende che
« alla *giustizia*, mentre l'amministrazione cerca i suoi criteri *nel-*
« *l'utile* e vuol giovare alla *maggior somma d'interessi* » (1).

E del resto, anche ammettendo che possa fuorviare un singolo giudice ed anche un singolo collegio, non puossi certamente ammettere un fuorviamento di tutti i Tribunali e di tutte le Corti a segno da costituire quasi una vasta congiura contro lo Stato; e quindi la possibilità di un eccesso di potere trova il suo naturale correttivo nell'organismo e nel seno stesso del potere giudiziario col cui senno e patriottismo bisogna, al dir di un giovane scrittore, fare a fidanza, dovendo alla magistratura necessariamente parer sacro tanto il diritto individuale, quanto quello della pubblica potestà, e non immolar l'uno all'altro (1). Ed ecco una seconda limitazione contro il timore di un possibile straripamento, che si riscontra nel modo, ond'è frazionata l'autorità di tradurre in atto la tutela giuridica, e nella gerarchia ond' è organato il potere giudiziario, sol che si rifletta che in tema di disciplina la sorveglianza spetta ai magistrati superiori sugl' inferiori: sorveglianza che noi vorremmo meglio disciplinata mercè il meccanismo delle Commissioni censorie locali.

Oltrecchè non essendo il potere giudiziario, secondo l' indole della sua missione, chiamato ad esaminare il merito delle leggi, e dovendo giudicare *secundum Leges* non *de Legibus*, e non potendo eccedere i limiti della sua giurisdizione, non *extra jurisdic-*

---

(1) I conflitti di attribuzione II. pag. 120.
(2) Grippo. Opera e luogo citato. Cap. VI, n. 30.

Digitized by Google

tionem, e dovendo di regola giudicare per casi singoli e per speciali persone, non in via di regolamento generale, anche quando siavi conflitto fra gli atti del potere esecutivo e la legge fondamentale dello Stato, dovendo in una parola limitarsi a conoscere *de jure ligatoris non de jure costitutionis*, giusta la frase incisiva del giureconsulto Marcello (1), è ovvio che esso trova nel modo di esplicamento della sua funzione una terza limitazione contro il timore e la probabilità di un possibile fuorviamento.

Noi, adunque, non possiamo non ritenere esagerato il timore per cui si dubita di affidare alla magistratura la tutela de'destini della magistratura, elevandola alla condizione di potere autonomo ed indipendente, come, porta la natura della sua missione e l'indole del Governo costituzionale. Contro cotesto timore ci affida la serietà del carattere italiano, ci affida l' esperienza la quale ne apprende, che le nostre Corti, pur giudicando quotidianamente della costituzionalità degli atti emanati dal potere amministrativo, non si trasformano in incomodo censore ed inopportuno controllo del potere medesimo (2). Ci affida l'esempio dell'Inghilterra, in cui sebbene il potere giudiziario sia considerato, quale è in fatto, un potere perfettamente autonomo ed indipendente, non è venuto meno l'equilibrio, ben inteso, dei poteri che dipende principalmente dalla separazione e limitazione reciproca dei medesimi (3). Ci affida infine l' esempio degli Stati-uniti di America, nei quali, l' autorità del potere giudiziario, cui è affidata la vigilanza per la incolumità della costituzione, comunque si estenda fino al punto da dichiarare invalido un atto legislativo in conflitto colla costituzione ch'è legge prevalente (4), pure non solo non ha in niuna guisa ecceduto dalla sfera di azione assegnatagli, ma è da tutti riconosciuta la sua grande virtù di temperanza e di moderazione che è così accentuata nell' esercizio delle sue gravi funzioni costitu-

---

(1) L. 1. Dig. Quae sent. sine app. resc.

(2) Mancini—Ibidem.

(3) Fischel *ivi* Liv. V. Chap I. Le pouvoir judiciaire pag. 355.

(4) Cooley. A Treatise on the Constit. Limitations wich rest u pon the legis. Power of the States of the American Union. 4ª Ed. 1878 Ch. VII—De Tocqueville, De la democratie en Amerique. Douzième Edition 1848. Tom. Premier. Ch. V. Du pouvoir judiciaire aux ètats-unis et de son action sur la societè politique.

Digitized by Google

zionali da esser difesa dal Rüttmann contro coloro che l'appuntavano come eccessiva (1).

73. Ma il vero istituto destinato ad incarnare il concetto di sorveglianza e di controllo sul potere giudiziario colla missione tutelare di opporre una diga contro ogni possibile fuorviamento del medesimo, si è quello di un supremo Magistrato, che posto al vertice della piramide giudiziaria, veglia, come custode della Legge, all'esatta ed imparziale applicazione della medesima. S'incentrano in esso tutti i pronunziati dei giudici del merito, esso adempie al mandato di assicurare l'impero della Legge costituendosi naturale custode dei limiti segnati a ciascun potere, esso risolve i conflitti di attribuzione e regola le competenze; e negando la sua adesione o facendo uso della sua forza d' inerzia mette nel nulla qualsiasi atto o pronunziato che implichi un eccesso di potere o un'esagerazione delle proprie attribuzioni. E se ciò può fare di fronte agli atti emanati dagli altri poteri costituzionali, molto più efficacemente può farlo di fronte ai pronunziati dello stesso potere giudiziario. Il che riesce evidente, ove si tenga conto che esso per l' indole del suo istituto è chiamato a mantenere l' azione dell' autorità ne'suoi legali confini « *servare modum finesque tenere* ». E questo ufficio compie innanzi tutto nel suo ordine medesimo, il giudiziario, imperocchè al dir d' un autorevole magistrato « allo stesso modo che tien fermi i limiti « del potere fra ciascuna autorità, col negare ogni giuridico effetto a qualsiasi atto che ecceda le facoltà di chi lo pone in « essere, serba i limiti del potere giudiziario e gl' impedisce di « sostituire la ragione sua personale alla ragionè della Legge, o « soffocar questa sotto l'influenza degli usi e delle tradizioni locali, coll' annullare e rescindere ogni pronunziato che violi il « precetto legislativo, o erroneamente l'applichi a'fatti che non vi « sono compresi » (2). E ciò facendo esso diventa alla sua volta un potere moderatore di tutto il potere giudiziario che per indole sua è potere moderatore per eccellenza, e ciò facendo esso non cambia naturà, nè si trasforma in istituto politico essendosi molto opportunamente osservato che « Esso non fa che rappresentare

---

(1) Das Nordamerikanische Bundesstaatsrekt verghiechen mit den politischen Hinrichtungen der Schweiz—Zurich. 1873 § 288.

(2) De Falco. Discorso pronunziato alla Corte di cassazione di Roma nell'assemblea generale del 5 Gennaio 1885 n. XIII.

Digitized by Google

« la coscienza riflessa del potere giudiziario stesso, il quale in
« quel supremo grado di giudizio dà l'intelligenza che si conviene
« alla Legge, ne tutela il rispetto, mantiene fermi i confini delle
« varie giurisdizioni (1).

E La Corte di cassazione, ch' è parte integrante del potere giudiziario, può, secondo lo spirito informatore del suo istituto, ben adempiere a questo supremo mandato d'ispezione e di sindacato sul potere giudiziario, ma a condizione però che sia unica, e che giudichi delle controversie, meno nello interesse dei litiganti, quanto nell'interesse esclusivo della Legge, del giudizio stesso, e del potere di coloro che l'han pronunziato: quale fine si è creduto assicurare ricorrendo al doppio temperamento di separare le quistioni di fatto da quelle di diritto e di rendere obbligatorio il rinvio della causa ad altro magistrato in caso che sorga, per violazione di legge, la necessità d'un riesame.

Ed ecco i rilievi che un insigne magistrato fa al riguardo « Il
« supremo magistrato se non avesse alcun sindacato diventerebbe
« ben presto un'autorità assoluta, oligarchica, infesta a tutti gli
« altri poteri » e poco dopo soggiunge « Un corpo senza con-
« trollo, senza freno, senza limitazione è un corpo che non dura....
« e se non si rinnovi e si ritiri ai suoi principii si corrompe. .
« . . . . . . Occorre dunque costituire il supremo magistrato in
« modo che, mediante i suoi stessi ordini, continuamente sia ri-
« tirato verso i suoi principî.

« Così vivrà della sua vita naturale; nè morrà prematuramente
« per estrinseca corruzione. Ed a ciò provvede mirabilmente il
« sistema di Cassazione, il quale ha il suo germe nel diritto dei
« padri nostri, ma il cui ordinamento organico è nuovo, perchè
« nuovi gli stati rappresentativi » (2).

Ed al proposito rileva il Bivort:

« Lo scopo della Legge, negli organamenti de' tribunali, è di
« ottenere un'esatta giustizia. Ma il giudice può eccedere i suoi
« poteri sorpassando i limiti dell'autorità giudiziaria, usurpando il
« dominio di un altro potere, egli può abusare del suo potere vio-
« lando la legge, può negligere le forme che la legge gl' impone
« di osservare per dare alle sue decisioni il carattere di vero giu-

(1) Grippo ibidem. Cap. VII n. 37.
(2) Mirabelli. Statistica quinquennale. Cap. IV. Della Corte di Cassazione.

Digitized by Google

« dizio. Il corso della giustizia può essere intralciato per la dif-
« ficoltà di stabilire il giudice cui un affare debba essere rinviato.
« Per tutti questi casi vi dev'essere un'autorità superiore che giu-
« dica il giudizio stesso e il potere dei giudici piuttosto che de-
« cidere la controversia. Quest'autorità dev'essere unica, la Legge
« non può avere che un solo senso nell'intenzione del legislatore;
« gli altri significati che le si vogliono attribuire sono assoluta-
« mente falsi » (1).

E quest'autorità non può essere che una Corte suprema giudiziaria alla quale, perciò, si è riconosciuto l'attributo di Corte regolatrice e moderatrice di tutte le giurisdizioni dipendenti ed alla quale, insieme al mandato di mantener inalterata la sovranità della Legge, deve essere affidata la suprema disciplina di coloro che son, chiamati ad applicarla, come quella ch'è più adatta a proteggerne l'incolumità ed il decoro.

Il quale altissimo mandato si esplica così a tutela degl'istituti giudiziari di fronte a qualsiasi altra autorità, come a tutela di qualsiasi autorità di fronte al potere giudiziario, essendosi opportunamente rilevato che « Essa custodisce il potere legislativo e
« lo difende dalle usurpazioni delle autorità giudiziarie, col re-
« scindere ed annullare ogni pronunziato di queste, che violi la
« Legge ove ne faccia falsa applicazione. Custodisce la indipen-
« denza giudiziaria e la tutela da ogni estraneo ingerimento, col
« provvedere a che l'ordine giudiziario trovi in se medesimo tutto
« quanto occorre per compiere le sue funzioni. Custodisce i limiti
« del potere per ogni altra autorità, col regolarne le competenze,
« risolverne i conflitti, mantenere ognuna nella cerchia delle pro-
« prie attribuzioni. Custodisce l' unità del diritto e l' uniformità
« della giureprudenza, col richiamare a norme comuni ed uniformi
« la interpetrazione ed applicazione della Legge » (2).

Informati a questi criteri troviamo le osservazioni dell'illustre e compianto Pisanelli:

« La Corte di Cassazione significa l'impero della Legge sopra
« tutti i voleri, sopra tutti i poteri, cioè la più alta rappresenta-
« zione del mondo moderno. Collocata alla cima del potere giudi-
« ziario, nelle cui mani è posta la sanzione di tutti i pubblici

---

(1) La Const. belg. pag. 47.
(2) De Falco lungo citato.

Digitized by Google

« poteri, in quanto riguardano i diritti dei privati cittadini, essa « si mostra come garentia contro qualunque esorbitanza e palladio « di ogni diritto.

« Restaurando con ogni suo pronunziato l'autorità della Legge, « ch'è il più saldo vincolo della civil comunanza, meglio che al« l'uniformità della giurisprudenza, essa concorre a mantenere « incolume l'unità dello Stato » (1).

74. Ma ad assicurare la sovranità della Legge è di una indiscutibile necessità di provvedere alla incolumità ed al decoro di quelli che son chiamati a tradurla in atto, rialzandone il prestigio, il quale si presenta come la risultante di fattori diversi.

Fu osservato che in Italia è invalso, per taluni, il malvezzo di lodare la Magistratura in pubblico, e demolirla in privato, e spesso si è caduto nell'esagerazione, così nel censurarne, come nel difenderne gli atti, con evidente jattura di quel prestigio, di cui Governo e classi dirigenti debbono esser gelosi a fin di tenere alta l'autorità morale del potere giudiziario.

Ora a noi sembra che gli esempi di moderazione e di osservanza siano da attingere appunto nel contegno deferente che gli altri poteri dello Stato debbono avere pel giudiziario, guardandosi dall'ostacolarne o limitarne, per vedute politiche, l'azione laddove essa si presenti appoggiata alla Legge, ed attenderne con calma i giudizi, quando essi siano richiesti quasi come una pregiudiziale alle deliberazioni demandate agli altri poteri dello Stato, ed andar cauti nel prendere risoluzioni che possono indurre il sospetto di istituire precedenti poco in armonia col rispetto che dai pubblici poteri si deve alla giustizia.

E sotto un altro punto di vista ci sembra imprescindibile usare tutte le maggiori cautele, quando si tratti di assumere informazioni sul fondamento o meno dei reclami sporti da coloro i cui interessi, per necessità di cose, restano feriti dall'azione giudiziaria; imperocchè, anche coi migliori intendimenti, spesso il modo stesso offende. Ed ove il magistrato esca illeso dai fatti appunti, chi e come potrà riparare alla ferita fatta alla sua riputazione ed alla scossa arrecata alla sua autorità? Ditalchè può, per questo solo fatto, venir menomato quel prestigio, di cui dev'essere circondato, per l'adempimento delle sue delicate funzioni.

---

(1) Della Corte di Cassazione, Napoli 1875 pag. 91.

Digitized by Google

E quando sia il caso di adottare qualche misura di rigore a riguardo di qualsiasi magistrato, a noi sembra improvvido ricorrere, ad una pubblicità inopportuna; imperocchè l'annunzio della stessa fatto, in modo così clamoroso, nel così detto bollettino ufficiale, finisce per gittare il discredito ed una luce sinistra su tutta la gerarchia di cui fa parte colui che n'è colpito, e, quindi, anche sovra coloro che a tali mancamenti sono estranei, venendo, così, a scuotersi il prestigio dell'ordine intero.

Ed in caso di non giustificati attacchi o di collisioni determinate dalle smodate esigenze di coloro, che vorrebbero nel magistrato trovare un docile strumento delle loro passioni, dar prova di una ragionevole fermezza, e non lasciarlo indifeso contro le intemperanze di piazza ed il prepotere dei partiti. E piuttosto che immolare il magistrato, forse non di altro colpevole che di avere compiuto il proprio dovere e di essersi mostrato rigido nel tradurre in atto il principio dell'eguaglianza di tutti innanzi la Legge, ricorrere ad energiche misure onde mantenerne alto il prestigio, ravvivarne lo zelo ed infondergli lena e coraggio perchè non soccomba nella lotta disuguale ch'è chiamato a sostenere, quando non isconfini dai limiti tracciati dalla Legge, sempre tenendo presente che pei partiti àvvi un modo speciale di ragionare e che quanta è maggiore la sfera di libertà consentita al popolo dagli ordinamenti politici, altrettanto s'impone il bisogno di tutelare, con opportune cautele, il sereno svolgimento dell'azione della giustizia.

« Dans une démocratie, osserva il Picot, ou les passions pupulaires « s'expriment plus librement, il faut che le juge soit défendu par les « lois plus sevéres. Sous le despotisme, ou la parole et la plume sont « également esclaves, les moyens d'attaque manquent, il est à peine « besoin de protéger les magistrats. Tout au contraire lorsque la « presse est sans entrave, lorsque les assemblées du peuple retentissent de ses voeux librement exprimés, il faut que le magistrat « soit défendu par une vigilance de tous les jours. S'il advient que « la sociètè soit èbranlèe, si le désordre éclate, aussitôt les rancunes accumulées de la lie populaire s'èchappent comme la lave « du vulcan, et on sait de quelles rages dans nos jours d' émotion « populaire les magistrats tombent victime » (1).

Però, se è vero che s'impone codesto bisogno di garentia e di

(1) Picot, ibidem Cap. II, pag. 307.

ossequio, e se è indiscutibile che per rincalzare il rispetto della magistratura al cospetto della nazione, bisogna presidiarla della necessaria guarentigia dell'indipendenza, riesce del pari evidente che fa d'uopo meritarlo; ed il rispetto pel magistrato nasce dalla saggezza e dalla giustizia, cui informa i suoi pronunziati, nasce dalla stima e dalla fiducia che egli sa infondere in altri *moribus et exemplis*, avvegnachè la fiducia non si decreta; e tanto più alta e sentita sarà la riverenza di cui si troverà circondato per quanta maggiore sarà la stima e la fiducia che saprà ispirare.

75. Ma anche al difetto di un certo prestigio esteriore, che pur è destinato ad esercitare un' innegabile influenza ed a mantenere vivo ed elevato il culto dovuto alla figura della giustizia, di cui il magistrato è il sacerdote, sarebbe pur tempo di provvedere.

Fu rilevato infatti che la *povera* magistratura sola fra tutti gli uffici è quella che è condannata a sedi più modeste, e che, se risplende l'oro sulle sue toghe, sovra i sedili, nelle sale, nei mobili che occupa vi si vede la massima modestia, e che molti uffici si trovano in uno stato veramente indecente, e che molti degli edifizi giudiziarî sono guasti e cadenti a segno di aver bisogno di frequenti riparazioni, e che certo non *sono in quelle condizioni di decenza e di decoro che si conviene all' amministrazione della giustizia* (1). E si è deplorato il difetto di libri e degli atti del Parlamento; e chi ha avuto l'occasione di osservare parecchi sedi di Preture, di Tribunali e di Corti di appello può essersi convinto che questi sconfortanti rilievi sono inferiori alla realtà e che riuscirebbero anche più scoraggianti, ove si volesse istituire un raffronto colle condizioni di decenza e di decoro con cui son tenuti altri pubblici uffici. E quando si rifletta che, mentre i bilanci degli altri ministeri sono in continuo e considerevole aumento, il bilancio di grazia e giustizia è stato l' unico, che svariate volte ed in diversi anni ha subìto dei ritagli e per più anni di seguito si è visto diminuito nei suoi assegni (2), può non presentarsi come corretta quella che, per gran tempo, è sembrata un'idea fissa di volere, esclusivamente su questo bilancio, introdurre tutte le escogitabili economie.

(1) Tornate della Camera del 20 e 23 Novembre 1880, 17 Febbraio 1883 e 3 Giugno 1885.

(2) Tornate della Camera del 20 Novembre 1880 e 31 Maggio 1884.

Digitized by Google

E frattanto non è inopportuno tener conto del modo, come altrove si spende l'attività del potere esecutivo a fin di mantenere alto ed inalterato il prestigio esteriore del potere giudiziario.

Un egregio magistrato italiano ch'ebbe l'agio di veder le cose da vicino, manifestando le sue impressioni al riguardo, scriveva che in Francia la magistratura è venerata, perchè, oltre ai vantaggi che gode « il governo la rispetta e la fa rispettare, non « permette che sia vilipesa nè dalla stampa, nè da altri, provvede « a che i locali, ove si amministra la giustizia, siano comodi e « decenti non solo, ma li vuole eleganti e sontuosi; in tutte le « principali città di Francia i palazzi di giustizia sono i più bei « monumenti del paese, situati nei luoghi più cospicui, riguar- « dati e custoditi col massimo decoro; in qualunque occasione di « pubblica mostra e di cerimonie la magistratura è accompagnata « da scorte d'onore, ricevuta con apparato e l'è assegnato il po- « sto che le conviene; insomma nulla di ciò, che può conferire « al suo decoro, le fa mai difetto per parte del governo » (1).

Ed il rigorismo delle forme è ancora maggiormente osservato nelle udienze ed in tutte quelle altre occasioni nelle quali il magistrato, si presenta e funziona come tale, e si estende così ai magistrati come agli avvocati, non potendosi da nessuno fare a meno de' distintivi da indossarsi sopra abiti decenti ed ordinariamente di nero, tanto da esser rimasto celebre quel motto arguto di un Presidente di corte, che ad un avvocato, il quale si era presentato in udienza in cravatta nera e calzoni bianchi sotto la toga, disse: « La Corte v'invita di mettere i vostri calzoni al collo e la vostra « cravatta alle gambe » (2).

E rileva altresì che nella stessa liberale e progressista Inghilterra, ove si fa uso così parco di uniformi e di decorazioni, i giudici in udienza si circondano della massima pompa e vestono non solo ricca ed ampia toga rossa, ma portano sul capo un'enorme parrucca bianca, il cui obbligo è esteso finanche agli avvocati. Le quali cose, congiunte all'elevata posizione assicurata al magistrato, fan sì che grande sia il rispetto e la stima, onde in Francia ed in Inghilterra egli trovasi circondato, la quale non si limita

(1) De Foresta—La magistratura in Francia — Lettera V pubblicata nel giornale l'Opinione, anno XXIX n. 70.

(2) Lettera III n. 63.

Digitized by Google

all'uomo pubblico, che siede in Tribunale o compie altrimenti il suo ufficio, ma si estende anche all'uomo privato e nei rapporti sociali e famigliari, essendo sempre fatto segno di considerazione e di deferenza. Di quì i rari casi di attacchi esagerati o d'intemperanze nella stampa, sia pure la più spinta e meno castigata che, anche in casi di condanne e di arresti, si limita, di regola, a riferir la cosa ed a criticarla pure, ma sempre con modi corretti e forme moderate senza ingemmarsi mai, al dir dell'egregio magistrato, di grossolane invettive, d'indecenti allusioni, d'ingiurie di ogni risma e d'ogni calibro. Ed ove simili eccessi si verificassero, non si tarderebbe a reprimerli severamente o in via legale, o con modi amministrativi, come è avvenuto di parecchi giornali, cui una poca riverente censura all'autorità giudiziaria ed ai suoi atti ha fruttato l'interdizione della vendita del giornale nella pubblica via (1).

E per quanto si attiene all'Inghilterra, là dove il prestigio della Magistratura si pone sì alto che la rimozione di un giudice dell'alta Corte o della Corte di appello non può essere decretata che a seguito di un voto formale ed espresso della Camera dei Comuni e di quella dei Lords, e dove, al dir d'un elegante scrittore, l'ordine giudiziario è venerato al pari della Regina (2), l'omicidio di un giudice si considera come delitto di alto tradimento e son punite di pene severissime le violenze e le ingiurie lanciate contro il corpo giudiziario (3). E al riguardo basta ricordare i particolari riferiti dalla Pall Mall Gazzette sull'arresto e la condanna del signor E. D. Gray, membro del Parlamento, alto Sceriffo di Dublino e contemporaneamente editore e proprietario del Freeman's Journal. Egli fu arrestato sotto l'accusa di avere scritto articoli ingiuriosi per la magistratura e per aver detto specialmente, che i membri del Tribunale straordinario, il quale aveva condannato, giorni prima, parecchi autori di delitti agrari, avevano ricusato, per partito preso, tutti i giurati appartenenti alla religione cattolica.

Questa causa aveva menato molto rumore e sollevato persino un incidente parlamentare alla Camera dei comuni.

---

(1) Lettera VI, Opinione n. 72.
(2) Luzzatti ibidem III pag. 360.
(3) Fischel ibidem.

Digitized by Google

Il processo del signor Gray davanti al Tribunale di polizia si svolse rapidamente. L' imputato accettò la responsabilità degli articoli pubblicati nel Freeman's Journal, ma non essendo assistito da un avvocato, chiese l'aggiornamento del processo. L'aggiornamento fu rifiutato dal giudice Lawson, presidente del Tribunale, e dopo una breve e severa requisitoria, che concluse per la colpabilità del deputato di Dublino, il signor Gray venne condannato a tre mesi di carcere e 500 lire sterline di ammenda, ed inoltre, a garenzia di una condotta più corretta in avvenire, fu obbligato a fornire una cauzione personale di 5000 lire sterline o due persone garanti, ciascuna, per 2500 lire sterline. In mancanza di questa cauzione la pena del carcere del signor Gray sarebbe prolungata di tre mesi in modo da estendersi a circa mesi sei. Appena pronunziata la sentenza, egli venne posto in istato di arresto e condotto alla prigione; e sebbene il fatto avesse prodotto la più profonda sensazione nella cittadinanza di Dublino, pure, non ostante le sciagurate dissensioni che agitavano l'Irlanda, prevalsero le idee pacifiche, pubblicandosi dal Lord Mayor un manifesto con cui s'invitava la popolazione alla calma.

Noi pertanto, senza ricorrere a misure che potrebbero assumere le sembianze di rappresaglia, invitiamo il legislatore a riflettere se non sia il caso, nella riforma del codice penale e della legge sulla stampa, di ricolmare la lacuna che si lamenta nelle vigenti leggi in ordine alla insufficienza delle repressioni delle lesioni arrecate alla riputazione ed all'onore, nelle quali è riposta la vita morale di ogni cittadino. E tenendo presenti che nel magistrato bisogna tutelare non solo la riputazione del privato cittadino, ma altresì il decoro di chi è chiamato a compiere funzioni così elevate, studiare, altresì, se sia opportuno di rendere non solo più seria e vigorosa la repressione delle ingiurie ed oltraggi fatti al magistrato, segnatamente a mezzo della stampa, ma anche di dichiarare di azione pubblica il relativo procedimento quando l'ingiuria o l' oltraggio, anche non fatto personalmente, si riannodi all'esercizio delle funzioni giudiziarie, sempre che preceda la deliberazione uniforme del corpo cui appartiene il giudice oltraggiato.

Ed infine, quando fosse riconosciuta la perfetta autonomia del potere giudiziario, e quando nel funzionamento dei poteri dello stato fosse, nel fatto, riguardato come uno dei poteri costituzionali, non sarebbe inopportuno l'indagare, se nell'ordinamento delle precedenze segnate a' grandi dignitari dello stato col decreto Mena-

Digitized by Google

brea del 19 aprile 1868, debba, per gli alti rappresentanti del potere giudiziario, esser destinata una categoria speciale, al pari di quel che è statuito pe' rappresentanti del potere legislativo ed esecutivo figuranti, rispettivamente, nella seconda e terza categoria.

Ond' è che noi, conchiudendo, diciamo che, senza spingere troppo oltre il rigorismo delle forme, ma pur tenendo fermo al concetto che il decoro e l' osservanza esteriore concorrono potentemente a rialzare, di fronte al popolo, l'autorità del magistrato, ci crediamo autorizzati a conchiudere, che ove alla moderazione dei partiti ed al rispetto dei pubblici poteri potessero andar congiunte sanzioni più rigorose per reprimere le offese lesive del suo decoro e forme più severe del culto esteriore dalla giustizia, non potrebbe non rimanerne di molto avvantaggiato il prestigio del potere giudiziario.

Digitized by Google

CAPITOLO X.

Temperamenti necessari ad assicurare le relazioni fra il potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato.

Sommario — 76. Necessità della vita di relazione fra il potere giudiziario e gli altri poteri dello stato – Organi destinati ad incarnarla – 77. Il Guardasigilli – 78. Il Pubblico Ministero — 79. Sua funzione essenzialmente giudiziaria – 80. Criteri prevalsi in Francia ed in Italia sulla indipendenza del Pubblico Ministero nell' esercizio della sua funzione giudiziaria — 81. Convenienza di ridurre le sue funzioni ad una funzione revocabile demandata a magistrato inamovibile – 82. Sua attitudine a concretare la vita di relazione — 83. Necessità del concorso delle Commissioni censorie locali — 84. Conclusione.

76. Dall' esistenza di una obbiettiva comune a tutti e tre i poteri dello stato, il legislativo, il giudiziario e l'esecutivo, qual'è quella di assicurare l'impero del diritto e di garentire la civile uguaglianza, e dalla necessità del loro simultaneo concorso per tradurre in atto cotesta garentìa, sorge indiscutibile il bisogno del loro armonico sviluppo e di assicurare quella vita di relazione sulla quale riposa l'essenza di un reggime di ben intesa libertà.

Ed al riguardo già rilevammo, che non bisogna confondere il concetto di potere autonomo con l'altro di potere rivale, nè considerare l'indipendenza come sinonimo di permanente ostilità fra i vari poteri dello stato, di fronte alla quale molti si sono sgomentati, e per evitare codesta esagerazione son caduti nell' esagerazione contraria di ritenere il potere giudiziario come un'emanazione dell'esecutivo. Idea del tutto erronea, come sarebbe erronea l'altra di rivalità e di ostilità, imperocchè rileveremo, con un eminente magistrato, che se « è essenziale al potere giudiziario « una completa indipendenza nei giudizi, ne falserebbe il con- « cetto e lo snaturerebbe chi lo privasse di ogni vita di relazione « cogli altri poteri dello Stato: la quale negli ordini morali go- « vernati sovranamente dall' arbitrio è anche più indispensabile « di quello, che per avventura non sia negli ordini fisici posti « sotto l' azione di forze immutabili, che inconsci corrono fatal- « mente ai fini predestinati » (1).

(1) Tartufari ibidem.

Digitized by Google

Ora, se tutte le forze sociali si coordinano e si concentrano nei tre organi principali rappresentati dai tre poteri costituzionali dello stato, che tutti però si riannodano e si sintetizzano nell'autorità immutabile della Corona, centro e motore di tutte le attività sociali, ed al quale mettono capo tutti i poteri dello stato, ne segue che nell'azione, che la costituzione le attribuisce, vuolsi rinvenire la fonte della loro vita di relazione, che in pratica si traduce in una legge comune di limitazioni e di temperamenti necessari ad assicurarne l'armonico sviluppo.

Pertanto a tradurre in atto questa vita di relazione, nella quale si concreta la vita e l'organismo dei vari poteri sociali, tre organi si presentano come i più adatti ad incarnare il difficile postulato di conservare le relazioni fra il potere giudiziario, il legislativo e l'esecutivo, senza che però ne segua la sovraimposizione dell'uno sull'altro, nè l'assorbimento di alcuno; imperocchè rilevava il compianto Senatore Vacca:

« Ponete l'ipotesi del contrasto e del conflitto tra i grandi po-
« teri dello stato, sì che l'uno si atteggi a tendenze invadenti
« dell'altro, ed eccovi tutto quanto il magistero del reggime rap-
« presentativo scompigliato, falsato e volto a pernicie della cosa
« pubblica; il che basta ad ingenerar negli animi della gran mag-
« gioranza la sfiducia ed il tedio degli ordini di libertà, e di rim-
« balzo, le illiberali tendenze, ed i rinati amori al poter concen-
« trato sciolto di freni e di sindacato, ma pur fecondo di ordinato
« viver civile ch'è supremo bisogno dei popoli » (1).

E tali organi, a nostro avviso, sono il guardasigilli, il pubblico ministero e l'istituto delle commissioni censorie.

77. Il Ministro Guardasigilli, essendo il capo naturale di tutta la magistratura giudicante e requirente, riunisce virtualmente in sè la doppia funzione, la giudiziaria, solo potenzialmente, e l'esecutiva in atto. In virtù della prima, rimanendo estraneo alle oscillazioni della politica e all' avvicendarsi de' partiti al potere, dovrebbe esser inteso unicamente ad assicurare il corso formale della Giustizia, ed a vegliare, perchè il potere giudiziario, nel tradurre in atto la tutela giuridica, non isconfini dai modi e dalle forme dalla

---

(1) Discorso d'inaugurazione del novello anno giuridico sull' amministrazione della Giustizia pronunziato all'assemblea generale della corte di Cassazione di Napoli il 3 Gennaio 1876 n. II.

Digitized by Google

legge sanciti. In forza della seconda egli sarebbe chiamato a far sentire la sua voce nei consigli della Corona e nel doppio ramo del Parlamento non solo a tutela degl'istituti giudiziari e della loro indipendenza di fronte ai partiti politici e agli altri poteri dello Stato, ma altresì per conservare in pratica i contatti fra questi ed il potere da lui rappresentato.

Questo nostro tipo di Guardasigilli si allontana perfettamente dal Ministro di giustizia a foggia francese, il quale essendo uomo politico, ne porta nel governo i criteri e gl'intendimenti, ed, invece, risponde in gran parte alla figura del Lord Cancelliere inglese con questa unica, ma essenziale, differenza, che, mentre questi esercita anche in atto e personalmente funzioni giudiziarie, per noi queste gli sarebbero interdette pel fatto di trovarsi investito del potere esecutivo, non sembrandoci corretto il sistema di cumulare in atto funzioni che si attingono e si attengono a poteri diversi. Ciò posto, è appena necessario osservare che la riunione, nella stessa persona, della qualità di primo Magistrato inamovibile del regno e di quella di membro del potere esecutivo tenderebbe ad assicurare e conservare quella vita di relazione, che è indispensabile per l'armonico sviluppo dei vari poteri dello stato.

Così un vigoroso ingegno concepiva la nuova figura del Ministro di grazia e giustizia;

« Il Ministro di grazia e giustizia, anzichè parte del potere « politico, io lo vorrei vero capo della magistratura, uomo di nessun « partito e di nessuna politica, ma solo uomo della giustizia. E « anch'io gli dò seggio nei consigli della Corona, ma la missione « ed il voto che gli assegno in questi consigli è questo solo: far « sentire al potere, in ogni fatto, in ogni quistione, la voce della « rettitudine e della legalità e le parti della giustizia; e gli af- « fido in ispecie e sopratutto questo compito: gelosissimo studio « di tenere ben guardata e difesa quest'arca santa del patto so- « ciale ch'è la magistratura, e preservar con essa quelle garentie « e quei grandi interessi sociali e politici, di cui questa, ed essa « sola, è naturale depositaria e custode. È un'altissima politica, « ed è perciò stesso che a questo solo io limito la parte del Mi- « nistro di Giustizia » (1).

(1) Carcani, ivi pag. 160.

Digitized by Google

78. Ma il Ministro non potrebbe essere nè onniveggente, nè onnipresente; e ad assicurarsi ed assicurare il paese che gli ordini giudiziali si presentino vigorosi e pronti, e che il corso formale della giustizia si svolga normale e sereno per provvedere in conformità, non deve attendere i reclami, spesso esagerati, di coloro che vogliono scorgere soprusi là, dove non èvvi che il legale esplicamento dell' azione della giustizia, nè gli eccitamenti di poteri estranei, nè le clamorose e sempre passionate manifestazioni della stampa; ma è mestieri ch'egli abbia un suo speciale rappresentante, limitatamente a cotesta funzione esecutiva, presso i collegi giudiziari. Ed ecco la necessità di fare assegnamento sull'istituto del pubblico ministero, come quello che si presenta come il più accomodato a tradurre in atto quella vita di relazione, e che, in conformità dell' ente rappresentato, dovrebbe anch' esso essere investito di funzioni giudiziarie ed amministrative.

Non è nostro intendimento di far la storia di cotesto istituto, nè toccare della sua necessità ed importanza in un reggime rappresentativo, nè della diffalta subìta in virtù della legge limitativa delle sue attribuzioni; ma solamente vogliamo occuparci del suo organismo per quanto si attiene all' opportunità del suo concorso e alle condizioni, di cui dovrebbe essere circondato, per tradurre in atto quella vita di relazione di che ci occupiamo.

Le censure e gli attacchi mossi contro il pubblico ministero nacquero dall'averne snaturato il concetto e dall' aver confuso la sua missione eminentemente giudiziaria, nella quale sta l'essenza dell' istituto, colla sua funzione esecutiva puramente accidentale ed accessoria, e dall'essersi, coll' inesatta locuzione adottata nell' art. 129 ord. giud., messa in rilievo la sua sola funzione esecutiva, sconoscendo la sua finalità suprema, e quasi riducendo ai limiti di un semplice sottinteso quella ch'è la parte vitale e precipua della sua missione. Di quì la definizione di agente del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, e quindi l' esclusione dall' inamovibilità, ch'è o dovrebb'essere garentìa statutaria per tutti gli ordini di magistrati; di quì quel dualismo di carriera così esiziale al normale andamento della giustizia; di quì gelosie e sospetti fra i membri della stessa famiglia giudiziaria; di quì le polemiche interminabili, più di nome che di cosa, se debba dirsi rapppresentante solo della società e della legge, ovvero anche rappresentante del potere esecutivo.

Ricordiamo, fra le altre, due memorande discussioni avvenute

Digitized by Google

l'una al Senato e l'altra alla Camera elettiva, nelle quali la lotta divenne così ardente, e le opinioni si accentuarono per guisa, da consigliare il rimando della soluzione della quistione a più maturi studi.

79. Ma, guardando le cose sotto un punto di vista pratico, e quali si svolgono nella vita reale, certo non può disconoscersi che il concorso spiegato dal pubblico ministero nel tradurre in atto i precetti legislativi, risponde ad una funzione essenziale della giustizia sociale, per essere la richiesta e la sentenza due momenti diversi di una stessa funzione eminentemente ed esclusivamente giudiziaria, come non può mettersi in dubbio, che nel lavorio di confronto fra i dati di fatto e l' ipotesi di legge da applicare, egli, al pari del magistrato giudicante, non deve attingere altrove i criterî che nella serenità della sua coscienza e nei lumi della sua ragione. E nel compiere cotesto lavorio egli è del tutto indipendente e procede con perfetta libertà di apprezzamento; e ne fanno fede solenni testimonianze di uomini eminenti che furono o sono luminari della magistratura italiana, i quali affermarono, che non si erano mai accorti di qualsiasi estranea influenza nell'adempimento delle loro giudiziarie funzioni (1); fatto non disconosciuto neppure da coloro i quali vollero ritenere informato cotesto istituto ad un sistema di accentuato assorbimento.

Se vi fusse mestieri di confortare il nostro assunto, potremmo fare appello ad autorità di un valore indiscutibile, come del Tartufari (2), del Grippo (3), dell'Auriti (4), del Gloria (5), del Borsari (6), del Mirabelli (7), del Conforti (8), e del Bonasi (9) i quali pongono e ribadiscono questo triplice concetto, che nella

---

(1) Dichiarazioni di Mirabelli, Conforti, e Vacca – Tornate del Senato del 24, 25 e 27 Gennaio 1873, e di Vigliani—Tornata della Camera del 9 Dicembre 1875.

(2) Ibidem Cap. II.

(3) Opera citata Cap. VII, n. 34 passim.

(4) Relazione sull'amministrazione della giustizia esposta all'assemblea generale della Corte di appello di Trani nel 5 Gennaio 1875.

(5) Relazione sull'amministrazione della giustizia esposta all'assemblea generale della Corte di appello di Aquila nel 4 Gennaio 1882.

(6) Dell'Azione penale Cap. I, § XVII e XIX n. 70, 78 e 79.

(7) Tornata del Senato del 24 Gennaio 1873.

(8) Tornata del Senato del 25 Gennaio stesso anno.

(9) Ibidem, Cap. V n. 54 pag. 157.

Digitized by Google

missione demandata al pubblico ministero è di gran lunga prevalente la funzione giudiziaria; che questa egli compie con perfetta indipendenza e sotto la sua diretta responsabilità; e che è affetta da vizio radicale la definizione racchiusa nel detto articolo 129, perchè non risponde allo spirito della legge ed alla realtà dell' ufficio e degli atti da lui esercitati.

Ed infatti l'on. De Falco aveva già limitato il senso di quella sanzione rilevando « che il P. M. è il rappresentante del potere « esecutivo presso l'autorità giudiziaria, ma lo è unicamente per « attendere ed invigilare all' esatta esecuzione della legge ch' è « dovere e compito del potere esecutivo ». E poco dopo soggiungeva « è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità « giudiziaria, ma non per essere un istrumento della sua volontà, « ma per compiere le gravi ed importanti attribuzioni che ven- « gono dall'art. 129 della legge organica » (1).

In che cosa adunque si risolve cotesta funzione amministrativa per cui si teme l'ingerenza del potere esecutivo nell'amministrazione della giustizia? Se la sfera di vigilanza del ministro non può estendersi al di là del corso formale della giustizia e di ciò che si attiene a servizio e disciplina, se al di là di questi confini e per quanto concerne la funzione giudiziaria sarebbe inconcepibile l'ingerenza di un estraneo potere, è manifesto che la sfera in cui essa deve svolgersi non può essere che molto modesta e limitata, ed assai meno importante di quella, che il pubblico ministero esplica nella sua funzione di magistrato indipendentemente dal potere esecutivo.

80. Il che è così vero che in Francia, per estendere l'ingerenza del governo sulla funzione giudiziaria affidata dalla legge al pubbico ministero, si dovette ricorrere ad una finzione, ed ammettere che l'esercizio dell'azione penale, che è essenzialmente pubblica ed appartiene a tutta quanta la società, fosse da essa delegata al potere esecutivo e da questo al Procuratore generale (2). Circolo vizioso

---

(1) Ibidem, tornata del 28 Gennaio 1873.

(2) Il Faustin-Helie è molto esplicito al riguardo. « Ciò posto bisogna con- « chiudere che il Procuratore Generale ha due distinti caratteri e deve quindi « riguardarsi sotto doppio aspetto . . . . . Nel primo aspetto egli dipende « dal governo, riceve gli ordini del Ministro della giustizia, che per rispetto « a lui è l'organo del potere esecutivo, esegue le sue istruzioni, e gli rende « conto di tutti i suoi atti. Nel secondo aspetto egli adempie, sotto la sua

Digitized by Google

del quale sarebbe incomprensibile la ragione, se non si ammettesse quella di estendere tale ingerenza. E le conseguenze dovevano essere inevitabilmente queste, che l'iniziativa per mettere in movimento l'azione penale dovesse spettare allo stesso potere delegante, e che il pubblico ministero non solo fosse in obbligo di sottostare agli ordini del ministro, per quanto si attiene all'inizio di un penale procedimento, ma che, rimanendo la sua azione quasi assorbita in quella del potere esecutivo, non potesse discostarsi dagli ordini ricevuti in tutti gli atti posteriori, neppure nelle conclusioni da darsi all'udienza.

Su tale terreno si aggirò la quistione posta nel consiglio di stato nella tornata del 24 vendemmiale anno XIII. Ma di fronte all'esorbitanza di coteste conseguenze, che pure erano una legittima deduzione di quelle premesse, si scossero le menti elette di quegli uomini insigni, e prima il Regnaud e poscia più nettamente il Treilhard videro la necessità di deflettere da tanto rigorismo. Furono quindi additati de' temperamenti poscia adottati del consesso, in virtù dei quali si ammise che il pubblico ministero fosse tenuto ad ottemperare agli ordini ricevuti d' intraprendere il penale procedimento, ma che poscia divenuto, al dir del medesimo Treilhard, l'uomo della giustizia, non dovesse più tenersi vincolato dagli ordini medesimi. A tali criteri si attennero i giuristi posteriori, e l' illustre Dupin, che fu una gloria dell'istituto diceva: Io ubbidisco al governo che mi eccita ad introdurre l'istanza, ma quando mi vesto della mia toga e compaio davanti al corpo giudiziario, là liberamente, come sacerdote della giustizia, indipendentemente da ogni soggezione, là manifesto la mia opinione, e conchiudo per l' applicazione della legge come la coscienza mi detta.

E l'Helie scriveva:

« Il Procuratore Generale, come agente del potere esecutivo
« dovrà uniformarsi agli ordini che riceve per promovere un pro-
« cedimento, ma indi egli diventa l'uomo della giustizia, e non
« si farà imporre da alcun ordine nel prendere le sue conclu-
« sioni (1).

« responsabilità, il compito legale affidatogli, agisce in virtù della delegazione
« avuta, esercita un'azione che appartiene a tutta la società, sebbene gli sia
« tramandata dal potere esecutivo . . . . »

Teoria del Cod. d'Istruzione criminale, Lib. 2º parte 1ª Cap. III, § 107.

(1) Ibidem.

Digitized by Google

Ma l' esperienza dimostrò anche meglio l'esagerazione di quel accentramento; e nella vita reale prevalse la verità della cosa sul rigorismo della forma, e pel progresso logico e naturale delle idee i concetti dal Treilhard manifestati nel consiglio di stato, che si presentavano come i più liberali e meno accentratori, oggi si appalesano quasi come un criterio da respingere di fronte all'indipendenza del pubblico ministero nell'esercitare la funzione giudiziaria a lui delegata, non dal potere esecutivo, ma da tutta quanta la società. E la scuola italiana improntata a principî più razionali e più rispondenti all'indole di quelle attribuzioni veniva indagando ed affermando la necessità dell'assoluta indipendenza del pubblico ministero nella sua funzione giudiziaria, riducendo nei veri suoi confini la funzione amministrativa. Con che si evitava non solo la confusione fatta in Francia nel disciplinare la duplice funzione, ma, coll'indipendenza dell'azione pubblica, rivivendo intera la responsabilità di coloro cui n'è demandato l'esercizio, veniva a scongiurarsi la possibilità di abusi negativi, che sebbene, ignoti in Italia, ove per converso le statistiche dimostrano di procedersi anche per fatti in cui è assai problematica la figura di reato, pure non cessano d'impensierire i giureconsulti tedeschi i quali in questo, più che nella indipendenza del pubblico ministero, scorgono il pericolo pel normale andamento della giustizia (1).

Ed ecco come è posta la quistione nel commento del Casorati e Borsani:

« Del resto è presto e facilmente dimostrata dall'essenza stessa
« della cosa la delimitazione della rappresentanza del governo at-
« tribuita al pubblico ministero, la quale non può essere che il
« riflesso del potere governativo medesimo. Ora è forse dato a

(1) È degna di rilievo la soluzione adottata dal XII Congresso giuridico tedesco tenuto a Norimberga nell'agosto 1875 a proposta del prof. Gneist Presidente del Congresso—Rivista Penale anno II, vol. 3°. fasc. 4.

E noto per altro che a scongiurare il pericolo di abusi negativi per parte del P. M. l' illustre Presidente Cesarini proporrebbe l'azione civica sussidiaria demandata al cittadino sebbene non offeso dal reato. Ivi, Cap. VIII, Lettera B. n. 1, pag. 147 e seg. ed a tale proposta accedeva anche il Podrecca. Ibidem.

Son notevoli però in contrario senso le gravi considerazioni del Prof. Carrara. Programma parte generale edizione 5ª vol. II, § 861 pag. 379 e nota— Come anche la monografia del Cons. Casorati riportata nel Monitore de'Tribunali di Milano anno XIX n. 21.

Digitized by Google

« questo potere di prendere parte all'amministrazione della giu-
« stizia? No certo, e la sua azione è semplicemente di vigilanza
« d'ordine e di disciplina. È dunque in questa parte sola che
« può essere rappresentato dal pubblico ministero, il quale vigila
« per lui, nota i difetti del servizio, promuove l'osservanza della
« disciplina, eccita l'operosità dei funzionari, avverte i bisogni,
« suggerisce i rimedi. Egli è in questa parte, ma in questa parte
« soltanto, che può dirsi felice la nota espressione di Treilhard
« che il pubblico ministero è *l'occhio del governo*. Da tutto ciò ren-
« desi manifesta la duplice azione e la duplice rappresentanza del
« pubblico ministero. In tutto l'ordine del servizio e nella disci-
« plina è rappresentante del potere esecutivo. Nell'azione della
« giustizia è sempre ed unicamente organo della legge. Il co-
« dice è la legge muta, il pubblico ministero è la legge parlante » (1).

Ed il Conforti respingeva quella distinzione dicendo:

« Ma in uno stato libero sarebbe tenuto il pubblico ministero
« di ubbidire al potere esecutivo, il quale gli ordinasse di pro-
« muovere una persecuzione ingiusta, illegale, persuaso fin dal
« principio di non poterla sostenere al cospetto del magistrato
« giudicante?.......

« Nei governi liberi il potere esecutivo non è sovrano, esso è
« soggetto alla sovranità della legge, ch'è opera di tre poteri. Il
« potere esecutivo può unicamente emanare ordinanze e decreti
« per l'esecuzione della legge, ... però, ove trapassino i ter-
« mini delle leggi, il pubblico ministero, ch'è destinato alla loro
« esecuzione, ha il dovere indeclinabile di opporre ai decreti il-
« legali la forza d'inerzia e negar loro l'esecuzione.

E finisce per dire « Io non comprendo un pubblico ministero
« non libero e libero ad un tempo, dipendente ed indipendente, un
« pubblico ministero che deve, per comando del potere esecutivo
« promuovere una persecuzione giudiziaria per correggerla e rin-
« negarla poi di fronte alla magistratura giudicante ed alla pub-
« blica opinione, con grave scapito della sua riputazione perso-
« nale e, quello ch'è più, a scapito della istituzione alla quale
« appartiene » (2).

---

(1) Il Codice di Procedura Penale commentato da Giuseppe Borsani e Luigi Casorati Lib. I, § 7.

(2) Ibidem.

Digitized by Google

Ed il Vacca nella stessa discussione soggiungeva:

« Io . . . . pur riconoscendo i vizi della forma dell' organico
« giudiziario, che vorrei veder corretta ed emendata, credo però
« che quella forma e più lo spirito della legge che la vivifica,
« ripugni assolutamente a questa strana interpretazione, che fa-
« rebbe dell'agente del pubblico ministero, un agente meccanico
« dell'arbitrio ministeriale. Io non accetto, anzi respingo la teo-
« rica incomportevole della piena autocrazia del ministro Guar-
« dasigilli, e dell'obbedienza passiva dell'agente del pubblico mi-
« nistero. Ponete caso che al Ministro venisse il ticchio di ordi-
« nare cosa che fosse in flagrante opposizione colla legalità, cre-
« dete voi che il pubblico ministero, avrebbe l'obbligo di ottem-
« perarvi? No.... falsa maniera sarebbe cotesta d'interpretare la
« legge, sarebbe anzi calunniarla, sarebbe abbassare l'alto mini-
« stero del Procuratore Generale » (1).

E nell'VIII congresso giuridico ungherese il dottissimo Csemegi, propugnando il sistema accusatorio, rilevava la vera figura del pubblico ministero nella moderna società:

« Il pubblico ministero odierno è un funzionario ben diverso.
« Egli rappresenta lo stato in tutte le fasi del processo, anche
« dopo ch'è pronunciata la sentenza, tanto è vero ch'egli può ap-
« pellare contro la specie e contro la misura della pena appli-
« cata dal giudice. L'azione pubblica è ben diversa dalla de-
« nuncia, l'accusatore è organo vivo dell'azione, solidale col giudice
« nello scopo, consorte a lui nel processo, separato soltanto nel
« giudizio, sempre rappresentante e fattore degli alti interessi dello
« stato, rappresenta l'offeso interesse sociale » (2).

81. Se dunque non può disconoscersi che nel pubblico ministero si riassume una doppia funzione, la giudiziaria, ch' è più ampia e prevalente, e l'esecutiva, più modesta e limitata, la conseguenza si è che a lui, come corrispettivo della funzione giudiziaria esercitata con piena libertà di convinzione e di apprezzamento, dev'essere assicurata la stessa indipendenza mercè la garentìa dell'inamovibilità che la legge accorda alla magistratura, mentre, per converso, dovrebbe essere amovibile per quanto si attiene alla funzione amministrativa.

---

(1) Tornata del Sanato del 27 Gennaio 1873.

(2) Rilievi sull' VIII Congresso giuridico ungherese per Faustin Keil Sostituito Procuratore Regio ad Esperjes (Ungheria)—Rivista Penale, anno IX, vol. XVII, fasc. I e II, pag. 119.

Digitized by Google

Noi crediamo pertanto, che la quistione fosse nettamente posta e splendidamente risoluta da una illustrazione della patria magistratura, tanto da valer la pena di riassumerne i concetti.

« L'esecuzione della legge ha un doppio lato; l'esecuzione nella « sua generalità, ovvero *de plano*, e l'applicazione della legge ai « casi particolari in via contenziosa.

« La prima parte è opera del potere esecutivo, che deve ban- « dire la legge, dare le istruzioni per la sua osservanza; nomi- « nare i funzionarî che debbono applicarla; sorvegliare costoro « perchè non trascendano i limiti dei loro poteri; dare la forza « pubblica per l'esecuzione della legge contro ogni resistenza di « fatto.

« Questa è missione del potere esecutivo, e il potere esecutivo « la compie per mezzo del pubblico ministero, che è suo organo « e rappresentante per l' osservanza della legge presso la magi- « stratura. Ma quando la legge si applica ad un caso particolare, « questa è funzione giudiziaria, è opera di magistrato, nel cui « svolgimento è magistrato quello che giudica, come quello che « richiede, ossia nell' applicazione della legge ai casi particolari « in via contenziosa sono due momenti di una stessa funzione « giudiziaria la requisitoria e la sentenza.

« Ecco dunque come si accordano le proposizioni in apparenza « contradittorie del pubblico ministero, come rappresentante del « potere esecutivo presso la magistratura e come magistrato; è « rappresentante del potere esecutivo per l'esecuzione della legge « nella sua generalità; è magistrato per concorrere all'applicazione « della legge ai casi particolari. A ciò provvede opportunamente « il sistema che fa delle funzioni del pubblico ministero una mis- « sione revocabile di magistrato inamovibile. Egli deve avere la « fiducia del Governo, che altrimenti non potrebbe rispondere « negli ordini rappresentativi dell' andamento della buona am- « ministrazione della giustizia. Ma egli in molte parti ha funzioni « di magistrato, veste la toga di magistrato; se perderà la fiducia « del Governo lascerà la missione speciale di cui è investito, ma « non potrà essere spogliato del carattere di magistrato. Ecco « quello ch'è nella convinzione di molti giuristi delle provincie « meridionali, perchè questo principio era scritto nella nostra « antica legislazione, quantunque in epoca di dispotismo non « fosse che una lettera morta ».

E conchiudeva dicendo « quando sorgerà il momento che questa

Digitized by Google

« quistione si ponga sul tappeto, io sarò sostenitore della teoria « del pubblico ministero come magistrato inamovibile con mis« sione revocabile » (1).

Nè vorremmo insistere su questa, che oramai è opinione generalmente accolta dalla scuola napolitana ispirata ai criterî informatori della legge organica del 1819, in questo punto, più liberale e progressiva della francese, circa la necessità di ricondurre, coll' unificazione delle due carriere, l'istituto del pubblico ministero ad una posizione che risponda ai suoi fini razionali facendone una missione revocabile d'ufficio inamovibile.

Ma, a solo fine di rilevare che il concetto di questa necessità si fa strada anche nelle menti dei giuristi di altre provincie, ci piace ricordare quanto al riguardo scrive il Casanova, il quale, enumerate le funzioni demandate al pubblico ministero sia in materia civile che penale, si domanda: « Cosiffatte funzioni non po« trebbero forse essere convenientemente disimpegnate da un ma« gistrato inamovibile, anzi non le adempierebbe egli meglio se « tale fosse? Non v'ha dubbio, perchè sarebbe indipendente » (2).

Al quale criterio accedevano il Borgatti (3), il Tartufari (4), il Borsari (5), il Cesarini (6), il Municchi (7), il Basteris (8), il Penserini (9) il Bonasi (10) ed il Podrecca (11) concordi nel rilevare la convenienza di fondere in una le due carriere giudicante e requirente.

Ed alla unificazione delle due carriere tendono i due progetti di legge presentati dagli on. De Falco (12) e Tajani (13). Nel quale

---

(1) Discorso dell'on. Auriti pronunziato nella tornata della Camera del 9 Dicembre 1875.

(2) Lezione XXXVIII, § 2, pag. 403.

(3) Tornata della Camera del 18 Febbraio 1865.

(4) Ibidem pag. 51.

(5) Opera e luogo citato.

(6) Resoconto sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazions dell'anno giuridico 1872 presso la Corte di appello di Lucca § 4, pag, 46-47.

(7) Relazione statistica esposta nell'assemblea generale della Corte di appello di Genova il 4 Gennaio 1883 pag. 41.

(8) Tornata della Camera del 23 Novembre 1881.

(9) Tornata della Camera del 19 Febbraio 1883.

(10) Ibidem.

(11) Loco citato.

(12) Progetto di legge per modificazione all'ord. giud. già citato pag. 12.

(13) Progetto citato. Cap. IX pag. 104 e seg. ed art. 29 e 34.

Digitized by Google

ordine d'idee si trovava anche il Ministro Ferracciu giusta le dichiarazioni fatte alla Camera ad occasione del bilancio di grazia e giustizia dell'anno 1884 (1).

E la Commissione per la riforma giudiziaria, riducendo le attribuzioni del ministero pubblico ad una missione disimpegnata da membri della magistratura giudicante, propone formalmente di sopprimere il ministero pubblico « quale un istituto speciale, quale « un funzionario amovibile alla dipendenza del potere esecutivo » per modo da scomparire, per ciò solo, la distinzione delle attuali graduatorie speciali pei magistrati giudicanti e requirenti (2).

Infine il recente progetto dell' on. Zanardelli traduce in atto il concetto d'una graduatoria unica, disponendo che dopo la sua promulgazione le carriere della magistratura giudicante e requirente, continuando a rimanere distinte quanto alle funzioni, siano eguali e promiscue quanto agli aumenti di stipendio e alle promozioni (3).

82. Per noi la quistione si presenta meno ardua a risolvere avuto riguardo che la missione propria del potere esecutivo sarebbe affidata allo stesso Capo inamovibile del potere giudiziario. Ma qualunque potrà essere il criterio che sarà per prevalere, riesce pur sempre irrecusabile che quando, unificate le due carriere, venisse il ministero pubblico a far parte della grande famiglia giudiziaria, quando, sparito il dualismo ch'è il necessario portato di qualità ed attribuzioni distinte, appena temperato dal correttivo di buoni intendimenti personali e dalla cortesia delle forme, fosse ricondotto al suo vero carattere di essere rappresentante del potere legale, organo della legge, più che del potere esecutivo, verrebbero di necessità a cessare le ragioni di diffidenza e di sospetto. Ed allora nessun istituto sarebbe più adatto del pubblico ministero ad incarnare quella continuità di rapporti, che tende ad evitare la rivalità fra' diversi poteri dello Stato; ed allora esso verrebbe a costituire il vero termine mediano e dialettico destinato a tradurre in atto quella vita di relazione così necessaria al loro armonico sviluppo. Avvegnachè ben osserva il Meyer che, se da un lato il giudice deve essere indipendente nell'esercizio delle sue funzioni, è pur necessario che abbia comunicazione cogli altri

(1) Tornata del 16 Giugno 1884.
(2) Relazione citata pag. 164.
(3) Progetto n° 103 già citato (art. 15).

Digitized by Google

poteri sovrani, e tali comunicazioni, che fatte direttamente potrebbero assumere sembianze d'ingiunzioni e tornar soventi lesive alla indipendenza del magistrato, perdono codesto carattere, ove sieno fatte a mezzo di un organo intermedio, qual è il pubblico ministero.

Cotesta necessità fu additata dal De Falco, quando rilevava il bisogno, nei governi costituzionali, di un organo intermedio fra il potere esecutivo ed il giudiziario, il quale senza ledere l'indipendenza di questo, desse al potere esecutivo il mezzo di vigilare sul corso formale dell'amministrazione della giustizia; e « quest' or« gano intermedio, egli soggiunge, è il pubblico ministero il quale « presso l'autorità giudiziaria è il rappresentante, l'agente del po« tere esecutivo per l'esecuzione delle leggi, e nel tempo stesso « l'organo e la parola della legge, il depositario dell'azione pub« blica, il ministro responsabile del suo esercizio, il difensore de« gl'interessi generali della società » (1).

E di questa attitudine speciale tien conto un insigne magistrato per designarlo come il più adatto ad assicurare quella continuità ed armonia di rapporti, nella quale è riposta l'essenza della vita di relazione fra i diversi poteri dello Stato.

« Dovendo i tre poteri dello Stato trovarsi necessariamente « in continui rapporti e contatti, l'istituto che estrinseca la re« lazione tra il potere esecutivo ed il giudiziario, e che forma per « dir così il nesso ed il tratto di unione fra i medesimi è il pub« blico ministero delegato dal governo e dipendente da esso in « ciò che attiene alla parte meramente amministrativa, discipli« nare, di sorveglianza e di esecuzione della legge, magistrato « libero ed indipendente dal governo nella parte giudiziaria e ne« gli atti della giustizia.....

« E questo ordinamento del pubblico ministero è il solo che ri« sponda al fine della sua istituzione dovendo ritrarre necessaria« mente dalla duplice natura di quei poteri dei quali è chiamato « ad esprimere l'indispensabile unione . . . . . » (2).

Ed è sotto questo punto di vista che fu rilevato che il ministero pubblico, il quale ha studi, convinzioni, ed abitudini di magistrato, addiviene « il più adatto rappresentante del potere ese« cutivo; perocchè sia il più morbido contatto . . . . . che la ma« gistratura giudicante possa avere col governo » (3).

(1) Tornata del Senato del 29 Gennaio 1873.

(2) Cesarini ibidem.

(3) Tartufari. Opera citata. Cap. IV, pag. 84 e 85 passim.—Il Manfredini va-

Digitized by Google

83. E poichè nello svolgimento di questa vita di relazione possono occorrere condizioni tali da reclamare l'esplicamento dei poteri demandati all'alta Commissione Censoria, sia in rapporto a sorveglianza e misure disciplinari, sia in rapporto a tramutamenti od altri provvedimenti che nella pratica possono esser reclamati, così noi vorremmo che a concretare questa continuità di rapporti fosse assicurato il concorso dell'altro istituto incarnato nelle Commissioni censorie, con questa sola modalità che nell'alta Commissione Censoria, che dovrebbe essere permanente nella stessa sede del governo, intervenisse il Guardasigilli personalmente per presiederla e prendervi parte, con voto deliberativo, ed intervenisse nelle Commissioni censorie locali a mezzo d'un magistrato investito della missione di pubblico ministero, parimenti, con voto deliberativo.

Così questo punto di contatto della doppia funzione giudiziaria ed esecutiva, cominciando a svolgersi nelle diverse commissioni censorie, per quindi metter capo in quella più elevata Commissione presieduta personalmente dal Ministro, potrebbe assicurare quel armonico sviluppo fra i vari poteri, ch' è tanta parte della vita funzionale dello Stato e che concorre, al dir dell' arguto critico inglese, a mantener viva la fede nel valore intrinseco della forma costituzionale (1).

E per tal modo « ciascuna delle grandi forze sociali e de' po-
« teri pubblici, conchiuderemo con un rimpianto giureconsulto,
« potrà muoversi libera nell'orbita sua, sostituendo al contrasto
« ed al conflitto il cospirante svolgimento degli uffici propri....

« Così al domma fondamentale della scuola costituzionale an-
« glo-sassone, che pone a base di tutto il sistema un congegno
« meccanico de' poteri pubblici, sì che dal contrasto e dai con-
« trappesi abbia ad emergere l' equilibrio e la ponderazione delle
« forze, si verrà surrogando la idea più vera e più vasta della
« funzione organica dello Stato, comprensiva di tutte le forze e
« le attività sociali » (2).

---

gheggiando l'istituto d'un P. M. inamovibile e responsabile in via penale, civile e disciplinare, ma indipendente dal potere esecutivo e dalla magistratura, rileva che quando fosse così costituito potrebbe senza inconvenienti esser l'organo mediante il quale il potere esecutivo comunichi colla magistratura. Ibidem pag. 455 a 493 passim.

(1) Herbert Spencer—Chap. IX Préjugé politique.

(2) Vacca, discorso d'inaugurazione già citato, n. III.

Digitized by Google

84. La Magistratura, come ogni altra istituzione, non può non essere il prodotto della costituzione sociale del tempo e rispondere, perciò, alle condizioni intellettuali, morali ed economiche della epoca in cui vive e si svolge. Ma, perchè questa grande istituzione possa emergere, dev' esser in armonia col carattere. E se nota speciale del carattere del popolo italiano si è quella di ricomporre l' ordine civile mediante la forza del diritto, se la sua attitudine ad un reggime di ben intesa libertà si rivela nel rispetto alle proprie leggi e nel culto che presta alla figura della Giustizia, questo culto e quell' attitudine non possono non riflettersi sovra coloro, che son deputati ad amministrarla; avvegnachè in Italia s' intenda perfettamente quanto importino al vivere ordinato e civile gli ufficî che essi rendono al Paese.

Di quì la grande sollecitudine, onde Governo e Rappresentanza nazionale si mostrarono sempre compresi, pur di provvedere ai migliori destini del corpo giudiziario, non solo ne'riguardi economici, ma altresì ne' riguardi intellettuali e morali.

Ed è stata la fede inconcussa in codesta sollecitudine, di cui porgono ineluttabile argomento i progetti di riforma presi in esame, che à confortata la Magistratura nell'ardua prova finora sostenuta.

Però, a superare gli ostacoli d'ordine vario e complesso che si frappongono all'attuazione delle riforme, è mestieri che quella sollecitudine si traduca in energìa di volere, in virtù di temperanza, intese a concretarla con ordinamenti tali, che siano in relazione con l'alta missione, che nel meccanismo de'poteri dello Stato il potere giudiziario è chiamata a svolgere, provvedendo, per tal guisa, alla tutela della civile libertà ed alla conservazione e progressivo sviluppo delle liberali istituzioni, delle quali sono base e condizioni la sovranità della Legge, la garentìa de' suoi Ministri.

FINE.

Digitized by Google

INDICE

7/23/27

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google





Digitized by Google